Редакційна колегія

Голова редакційної колегії

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

Відповідальний секретар

В. М. Сороко,
кандидат технічних наук, доцент,
заступник Начальника
Головдержслужби України

Члени редакційної колегії

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

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

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

В. І. Луговий,
доктор педагогічних наук, професор,
академік Академії педагогічних наук України,
ректор Національної академії державного
управління при Президентові України

Н. Р. Нижник,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України,
Перший проректор Національної академії
державного управління при Президентові України

М. А. Нинюк,
кандидат наук з державного управління,
директор Центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників
органів державної влади,
органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ та організацій
при Волинській облдержадміністрації

О. Ю. Оболенський,
доктор економічних наук, професор

В. М. Олуйко,
кандидат наук з державного управління,
народний депутат України

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

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

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

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

© Головне управління державної служби України
© Оригінал-макет ВАТ "УкрНДІСВД"

Фото на обкладинці: МИХАЙЛО СТЕПКО, заступник Міністра освіти і науки України

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 з галузі науки "державне управління"

Рекомендовано до друку науково-методичною радою при Головному управлінні державної служби України та редакційною колегією

Від редакції:

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

Періодичність виходу журналу – 4 числа на рік.

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

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Прорізна, 15
тел./факс 229 05 29
E-mail: infau@guds.gov.ua
www.guds.gov.ua

Опорядження та друк:
ВАТ "УкрНДІСВД",
02156 м. Київ, вул. Кіото, 25,
тел.: (044) 513 94 63

Підписано до друку 15.12.05
Формат 60 х 90/8. Друк офсетний.

У номері:

Головдержслужба сертифікувала систему управління якістю 4

Кращі державні службовці

Працюй – тебе помітять 7

Професія, дарована долею 9

Державна політика та державне управління

О. Скляренко
Інформаційна культура як базовий чинник формування діалогу державної влади та медіа 11

В. Тертишник
Верховенство права й гармонізація влади 15

Реформа державної служби в контексті адміністративної реформи

В. Чорноус
Виконавча влада в Україні: перехід від біцефалізму до моноцентризму 20

Практика роботи в державній службі

Т. Корнєва
Митна служба як інститут державного управління митною справою 24

В. Савицький
Функції та значення документа в державному управлінні 28

Державна регіональна політика та місцеве самоврядування

С. Давтян
Вплив конституційних перетворень на систему регіонального управління: виклики та загрози 32

В. Гнилорибов
Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні 36

До стандартів Європейського Союзу

Д. Карамишев
Економіко-правові механізми державного регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я 40

Питання гендерної політики в галузі державного управління

В. Бессараб
Гендерний аспект державної служби 45

Навчання державних службовців

І. Глушко
Про досвід роботи з підвищення кваліфікації державних службовців: на прикладі Житомирської області 52

Ю. Кальниш, Л. Штика, І. Козюра
Актуальні проблеми професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні 55

П. Шевчук, А. Серант, В. Бундз
Досвід застосування двохетапного методу навчання у підвищенні кваліфікації державних службовців 61

Нормативно-правові документи

Укази Президента України

Указ Президента України
"Про внесення зміни до Положення
про Головне управління державної служби України"
від 4 жовтня 2005 року № 1413/2005 67

Указ Президента України
"Питання забезпечення впровадження програми Twinning
в Україні " від 6 жовтня 2005 року № 1424/2005 67

Указ Президента України
"Про створення Секретаріату Президента України"
від 14 жовтня 2005 року № 1445/2005 68

Указ Президента України
"Питання Секретаріату Президента України"
від 4 листопада 2005 року № 1548/2005 69

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про внесення змін у додатки до постанови
Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328"
від 31 серпня 2005 р. № 839 73

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про 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"
від 24 вересня 2005 р. № 960 74

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України"
від 24 вересня 2005 р. № 961 75

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про внесення зміни до Примірної інструкції з діловодства
у міністерствах, інших центральних органах
виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим,
місцевих органах виконавчої влади"
від 24 вересня 2005 р. № 981 76

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про внесення змін до Програми підготовки
та залучення молоді до державної служби
та служби в органах місцевого самоврядування,
створення умов для її професійного зростання"
від 16 листопада 2005 р. № 1095 76

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про доповнення додатків до постанови
Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328"
від 30 листопада 2005 р. № 1130 78

Постанова Кабінету Міністрів України
"Про доповнення пункту 2 Порядку обчислення середньої
заробітної плати" від 30 листопада 2005 р. № 1132 78

Розпорядження Кабінету Міністрів України
"Про віднесення посад працівників Рахункової палати
та її територіальних представництв
до відповідних категорій посад державних службовців"
від 5 листопада 2005 р. № 450-р 79

Розпорядження Кабінету Міністрів України
"Про віднесення посади Постійного представника
Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України
та посад працівників його апарату
до відповідних категорій посад державних службовців"
від 22 листопада 2005 р. № 466-р 79

Розпорядження Кабінету Міністрів України
"Про віднесення посад працівників Міноборони
до відповідних категорій посад державних службовців"
від 30 листопада 2005 р. № 488-р 80

Акти Головного управління державної служби України

Наказ Головдержслужби України
"Про затвердження Змін і доповнень до Положення
про порядок проведення Головдержслужбою перевірок"
від 15 вересня 2005 року № 223 81

Наказ Головдержслужби України
"Про внесення змін до наказу Головдержслужби України
від 18 грудня 2000 № 74 та Реєстру посад
державних службовців" від 8 листопада 2005 року № 276 83

Спільні акти з питань державної служби

Наказ Головного управління державної служби України,
Національної академії державного управління
при Президентові України
"Про встановлення нормативу чисельності слухачів
денної форми навчання на одну штатну посаду
науково-педагогічного працівника у Національній академії
державного управління при Президентові України
та її регіональних інститутів державного управління"
від 8 вересня 2005 року № 215/102 86

Наказ Міністерства праці та соціальної політики України,
Головного управління державної служби України
"Про внесення змін до Порядку видачі довідок
про заробітну плату для перерахунку пенсій
державним службовцям у разі ліквідації органів,
з яких особа вийшла на пенсію, а також перейменування
(відсутності) посад, затвердженого наказом
Міністерства праці та соціальної політики України,
Головного управління державної служби України
від 03 грудня 2003 № 319/144"
від 10 жовтня 2005 року № 316/242 87

Головдержслужба роз'яснює

Вибірка роз'яснень стосовно питань проходження державної
служби та служби в органах місцевого самоврядування 89

Головдержслужба інформує

Перша виїзна нарада з керівниками
територіальних управлінь Головдержслужби 94

Про Методичні рекомендації для державних органів
та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції
та Методичні рекомендації для установ і осіб, уповноважених
на розроблення документів загальнодержавного рівня
щодо регуляції владних повноважень, з урахуванням
потенційної небезпеки застосування цих повноважень
для зловживань, затверджені наказом Головного управління
державної служби України від 13 жовтня 2005 року № 244 95

Анкета 96

ГОЛОВДЕРЖСЛУЖБА СЕРТИФІКУВАЛА СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ

8 листопада 2005 року в приміщенні Будинку профспілок України за участю Секретаря Ради національної безпеки і оборони України Анатолія КІНАХА, Начальника Головдержслужби Тимофія МОТРЕНКА, Президента Української асоціації якості Петра КАЛИТИ, в рамках 14-го Міжнародного форуму "Дні якості в Києві – 2005" 10-го Українського національного конкурсу якості та Всеукраїнського конкурсу якості "Чемпіон чемпіонів з якості 10-річчя (1996–2005 рр.)" відбулась церемонія вручення Головному управлінню державної служби України сертифіката відповідності системи управління якістю вимогам ДСТУ ISO 9001–2001.

Органи виконавчої влади досить часто мають певні проблеми в організації процедур своєї діяльності, які негативно впливають на результат їх роботи. Зокрема, відсутність чітких регламентів реалізації внутрішніх процесів розроблення управлінських рішень, а також належного контролю за термінами опрацювання документів та їх змісту призводить до низької якості надання державних послуг юридичним та фізичним особам, формуванню у громадян негативного ставлення до роботи апарату та його окремих працівників. Відсутність внутрішніх чітких "домовленостей" і порядків виконання адміністративних дій ускладнює процес концентрації зусиль для реалізації пріоритетних завдань, призводить до розпорошення наявних ресурсів. Унаслідок цього діяльність органів виконавчої влади спрямовується не на формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері управління, а на вирішення поточних, "рутинних" проблем.

Симптоми цих проблем відчуває мабуть кожен державний службовець. Це і конфлікт повноважень (інколи через дублювання) при виконанні завдань, і розмита відповідальність за кінцевий результат, і можливість перекладання завдань одним підрозділом на інший. Втрачається час на багаторазове доопрацювання документів через відсутність єдиних вимог до форми, структури і змісту типових паперів та на роботу над вторинними документами, які не впливають на якість кінцевого продукту. У виконавців часто виникають труднощі, коли необхідно оперативно знайти потрібну інформацію або документ.

У такій ситуації якість роботи органу залежить від стабільності персоналу, плинність якого ще є високою і складає загрозу втрати інституційної пам'яті.

Споживачі послуг такого органу виконавчої влади безпосередньо відчувають негативні наслідки внутрішніх непорозумінь. Характерними є випадки переадресування представників установ і організацій в інші органи виконавчої влади, пересилання документів за належністю між різними органами. Витрачається зайвий час на повторні звернення до органів виконавчої влади, повторне опрацювання тих самих документів, що в цілому і визначає низький рівень задоволеності споживачів якістю отриманих державних послуг, негативно впливає на престиж державної служби.

Статистика опитувань свідчить, що з вини виконавців відбувається не більше 20 % помилок, а решта є наслідком неефективної системи управління. Очевидно, що боротися з такими проблемами шляхом покарань не має сенсу. Службовці починають ховати помилки,

прагнути до формального виконання завдань, не турбуючись про якість.

Посилює вплив наведених проблем на якість роботи державного органу недостатнє розуміння серед споживачів послуг функціональної спрямованості органу виконавчої влади, відсутність механізмів виявлення та урахування в поточній діяльності цих органів очікувань споживачів послуг.

Вирішенню цих проблем має допомогти робота, спрямована на підвищення внутрішньої ефективності процесів та посилення орієнтації діяльності органів виконавчої влади на потреби споживача. Ця робота насамперед полягає у побудові системи управління якістю, яка є інструментом для вирішення організаційних проблем і базується на вимогах нормативних документів, що регулюють внутрішню діяльність органів виконавчої влади.

Система управління якістю покликана гарантувати здатність апарату органу державної влади досягати поставлені перед ним цілі. Ключовим для створення системи управління якістю є визначення "споживача" та "послуги". Споживачами послуг органів виконавчої влади можуть бути Президент України, Кабінет Міністрів України, народні депутати України, інші органи державної влади, громадяни, тобто юридичні та фізичні особи.

Минулого року в Головдержслужбі розпочалася робота щодо запровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 в діяльність її апарату. Це перша подібна практика серед органів виконавчої влади. Було проведено діагностичний аудит діяльності апарату на відповідність вимогам стандарту, визначено основні категорії споживачів та основні послуги, що надаються, розпочато роботу над вивченням очікувань споживачів таких послуг, регламентовано критерії якості послуг та ознаки невідповідності послуг, визначено та попередньо описано усі процеси, що здійснюються у Головдержслужбі, та документально закріплено їх структуру. За результатами діагностичного аудиту було визначено такі основні проблеми:

- нечітке розмежування відповідальності як між структурними підрозділами, так і між різними структурними рівнями (групами посад) всередині Головдержслужби;
- нерівномірний розподіл завдань, який спричиняє конфлікт між кваліфікацією (компетентністю) і завданнями, що ставляться (посадовими обов'язками);
- відсутність чіткої структури процесів та її опису у внутрішніх нормативних документах;
- відсутність класифікації типових документів і зафіксованих стандартів їх форми, структури і обов'язкового змісту;
- неефективне виконання функції контролю за якістю як такою (з точки зору змісту, структури і форми документів) перед тим, як документи підписує Начальник Головдержслужби.

Обов'язковими умовами побудови системи управління якістю є також чітка регламентація участі (повноважень) кожного з працівників Головдержслужби в кожному процесі, визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання, розроблення та нормативне закріплення стандартів якості для всіх послуг. Для цього було додатково підготовлено персонал Головдержслужби та запроваджено системне внутрішнє навчання; започатковано системне вивчення очікувань та задоволеності споживачів послуг Головдержслужби.

У жовтні цього року було проведено сертифікаційний аудит системи управління якістю Головдержслужби, за результатами якого стало визнання відповідності системи управління якістю Головдержслужби вимогам ДСТУ ISO 9001–2001.

Найважливішим досягненням впровадження системи управління якістю стала зміна мислення працівників Головдержслужби стосовно надання послуг як способу виконання посадових обов'язків.

Очікуємо, що із запровадженням системи управління якістю зменшиться кількість скарг

наших споживачів, збільшиться кількість партнерів, налаштованих на співпрацю та підвищиться авторитет Головдержслужби. Разом з тим така робота зменшить неефективне витрачання часового ресурсу, кількість неякісно виконаних документів та наданих послуг.

На наш погляд, запровадження системи управління якістю дає можливість:

• кожному працівникові: суттєво заощадити час і використовувати його більш ефективно, а також рівномірно розподіляти навантаження; чітко розуміти, за що саме він відповідає і за невиконання конкретно яких дій може бути покараний;

• керівникам структурних підрозділів розуміти, ЩО є найважливішим і ДЕ якість має бути найвищою (тобто ранжувати завдання за значущістю й термінами виконання);

• вищому керівництву більше часу приділяти контролю за якістю документів з точки зору їх змісту.

Важливо зазначити, що метою було не отримання сертифіката, який слід розглядати як проміжний крок, спрямований на створення нормативних підстав для постійного удосконалення системи управління якістю та підвищення її результативності.

Серед подальших кроків Головдержслужби – розроблення проекту нормативно-правового акта щодо сприяння запровадженню системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2000 (ДСТУ ISO 9001–2001) протягом найближчих п'яти років, а також запровадженню об'єктивного механізму вивчення та врахування очікувань споживачів у поточній діяльності органу державної влади.

ПРАЦЮЙ – ТЕБЕ ПОМІТЯТЬ

З липня 2000 року і по теперішній час Степко Михайло Филимонович займає посаду заступника Міністра освіти і науки України. Кандидат фізико-математичних наук, професор. 1996 року Михайлу Филимоновичу присвоєно звання Заслужений працівник народної освіти України

Що саме визначило Ваш вибір професії?

Філософське питання, що саме визначило мій вибір професії. Кажуть: "Якби я мав можливість повторити життя спочатку, то я би..." Але життя не нами пишеться. В юності я мріяв стати математиком або зайнятися теоретичною фізикою. За типом мислення я напівматематик, напівфізик. 1975 року захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата фізико-математичних наук. Іноді, знаєте, жалкую, що не зміг продовжити ті дослідження, які починав.

1968 року після закінчення Харківського державного університету працював за направленням у Донецькому державному університеті. З метою становлення й розвитку фізичного факультету до університету приїхала потужна команда з Харкова, яку очолював академік Олександр Галкін. Фактично з нуля ми почали формувати факультет. Працювати було цікаво. Ініціативи підтримувались, коли з'являлись труднощі – ми їх колективно долали. У Донецькому державному університеті я пройшов шлях науковця від асистента, старшого викладача до доцента. Доля звела мене з багатьма порядними та розумними людьми.

1983 рік. На той час до молодих спеціалістів придивлялися, обирали порядних, ініціативних, здатних виконувати відповідальну роботу. Мене обрали на посаду декана фізичного факультету Донецького державного університету. Протягом трьох років працював з колегами, щоб створити умови для вдосконалення підготовки науково-педагогічних кадрів. Ця робота неможлива без практичної діяльності, тому паралельно не припиняв і наукову, і навчально-методичну роботу, а результати наукових досліджень знаходили відображення у наукових господарчих темах в галузі електроніки, якими доводилось керувати.

1986 року мені було запропоновано посаду начальника відділу університетів Навчально-методичного управління по вищій освіті при Міністерстві вищої і середньої спеціальної освіти УРСР. Не останнім фактором, що вплинув на моє погодження на переведення, був Київ – столиця України. Моя мати колись сказала: "Ой, Михайле, яке це гарне місто, воно найкраще в світі". І я погодився. Все ж таки ближче до Батьківщини, до міста Ромни, до рідних серцю спогадів. З посади начальника відділу був переведений на посаду заступника начальника відділу Головного управління вищих навчальних закладів.

1995 року мене призначили начальником Головного управління вищої освіти Міністерства освіти України. Це був відповідальний крок. Але вважаю, що людина має займатися тим, у чому найкраще орієнтується. Я глибоко впевнений у тому, що треба спочатку навчитись, попрацювати, напрацювати певний досвід у роботі, а вже потім говорити про кар'єрне зростання. Так і в управлінні. Ти можеш напрацювати досвід і стати управлінцем. Але це має відбуватись поступово.

Математик – основне кредо вашого життя?

Звісно, певний досвід у математиці допомагає мені у житті, особливо в роботі. Кожна людина має

хист до математичного мислення. Люди з такою формою мислення більш організовано можуть планувати свій робочий час, своє життя.

Іноді швидкоплинний час підносить нам, так би мовити, форс-мажорні ситуації, ставить стільки завдань, які силами Міністерства освіти і науки вирішити дуже складно. Значної уваги потребує робота над залученням наукових діячів, організація зустрічей, нарад, а на це потрібен час. Кожного дня до Міністерства надходять скарги, на які необхідно надати компетентну відповідь. Приходять люди, яких треба вислухати, не відмовляти, навіть якщо у тебе щось "горить". Треба говорити людям правду, якою би жорсткою вона не була. Мені часто доводиться спілкуватися з людьми, які приходять до нас під Міністерство щось вимагати, промовляючи гасло "Дай", не задумуючись про можливість виконати це.

Кожен рік Міністерство освіти і науки України докладає чимало зусиль, щоб не зменшити кількість бюджетних місць. Необхідно не просто критикувати і вимагати, а шукати і знаходити рішення. Якщо ж рішення не знаходиться, потрібно діяти поступово – воно знайдеться. Той результат, який ти отримуєш, є нагородою за ті зусилля, що вкладаєш.

Який рівень освіти на сьогоднішній день ми маємо?

Це можна проілюструвати у цифрах. Але не в них справа. Проблеми якості освіти постають досить гостро. Причин для цього – ціла низка. Одна з них – значне зниження рівня знань у випускників шкіл. Високий бал в атестаті ще не гарантує знань. Можу навести приклад: кілька випускників із двадцяти медалістів однієї школи на вступних іспитах отримали двійки. Ректор одного з харківських технічних університетів мені чесно зізнався, що першокурсників слід ще довчати до рівня випускників середньої школи – для цього довелося вводити пропедевтичний курс з математики та фізики. Немаловажним є і зростання масовості в освіті. Нині ми вже приймаємо до університетів понад 60 % випускників шкіл.

На моє переконання, громадськості треба постійно роз'яснювати гострі питання. Наприклад, на сьогоднішній день треба пояснити зміни реформування Болонської системи. Кожна європейська країна оновлює свою систему вищої освіти і науки. Головною метою Болонського процесу є консолідація зусиль наукової та освітянської громадськості й урядів країн Європи для підвищення конкурентоспроможності європейської системи науки і вищої освіти у світовому вимірі, а також для підвищення ролі цієї системи у суспільних перетвореннях. І це треба систематично роз'яснювати – ректорам, проректорам, викладачам, студентам, – не допускати непоінформованості. Сьогодні відбуваються позитивні зміни у формуванні комплексної системи післядипломної освіти як складової частини національної освіти.

Яким керівником Ви себе вважаєте?

Про те, який я керівник, потрібно запитувати не в мене. Я знаю одне. Люди так кажуть: "До Степка можна піти, він завжди вирішить питання. Якщо він не знає – то обов'язково розбереться". Я прагну лояльності при вирішенні питання. Треба вміти говорити з людьми, бути трошки психологом, аби їх розуміти. Бути чесною, порядною людиною і у стосунках з людьми, і по відношенню до самого себе. Але чиновник, на жаль, робить це за рахунок свого часу. Мої колеги по-різному навантажені. Деякі з них мають менше роботи. У мене ж такої роботи дуже багато. Можливо, ця робота рутинна, але завдяки саме такій роботі викристалізовується результат – людина отримує відповідь та виходить від тебе задоволеною. Повірте, моя робота є безмежно цікавою, хоча й досить відповідальною. Починаючи з 1986 року працюю безпосередньо з людьми. І радий від того, що маю можливість спілкуватися. Для мене є неабияким надбанням те, що мені доводиться працювати з нашими українськими науковцями й освітянами – елітою, яка несе людям знання. Саме тому я її підтримав, підтримую і буду підтримувати. Чим більше людей отримує освіту, тим краще для суспільства. Сьогодні важливою соціально-економічною проблемою є працевлаштування випускників вищих навчальних закладів усіх рівнів акредитації. Працевлаштування – функція вже не освітня, а міжвідомча. З огляду на це, ми прагнемо налагодити контакт з Асоціацією роботодавців з Мінекономіки, Мінпромполітики. Але, на жаль, їхні розрізнені дані абсолютно не контролюють ситуацію. Сьогодні немає єдиного органу, який би оцінював ситуацію щодо реальної потреби у фахівцях, хіба що служба зайнятості. Це поки що найдієвіша система.

Якими рисами має володіти людина, аби працювати на такій посаді?

Це насамперед має бути освічена людина. І друге – людина має бути професіоналом своєї справи, досконально володіти знаннями у тій сфері, в якій працює. Вона має бути порядною, любити свою роботу, поважати людей та їх працю, робити свою справу відкрито та правдиво, захищати свої рішення, підтримувати ідеї свого керівництва, колег і обов'язково працювати в межах чинного законодавства.

ПРОФЕСІЯ, ДАРОВАНА ДОЛЕЮ

Начальник відділу обліку та звітності, головний бухгалтер фінансового управління Чортківської райдержадміністрації – Кнобель Надія Василівна – людина щирої душі та Професіонал з великої літери. Фаховість та надійність є невід'ємними складовими її сутності

Крізь іще теплі сонячні дні закрадається осіння прохолода. Скільки їх, отих весняних та осінніх днів було у житті? Навіть не віриться, що скоро буде 30 років, як вчорашня випускниця Чернівецького фінансового технікуму прийшла працювати у Чортківський фінансовий відділ. Тодішня його завідувачка Леся Михайлівна Мащакевич запримітила цю молоду жінку, її ставлення до нелегкого бухгалтерського діла. Надія проходила тут практику, а потім почала працювати економістом бюджету, виконуючи перевірки правильності виплат допомог малозабезпеченим сім'ям. Відтоді увесь час працює в бухгалтерії – спочатку старшим бухгалтером, потім заступником головного бухгалтера, а з 1996 року – головним бухгалтером. Головним девізом її життя є – вірити у краще майбутнє, завжди крокувати вперед.

Кажуть, "очі – дзеркало душі". Очі Надії Василівни завжди видають у ній таку добру, щиру... В її очах присутній якийсь особливий пісенний ліризм, що світиться невгасимим полум'ям. Як зуміла вона поєднати цю нелегку роботу, яка полягає у точності, консервативності, переплітається з цифрами, фінансовими звітами з такою м'якою, щирою душею? "Державний службовець" – таке означення не дуже пасує цій інтелігентній жінці. Ні, швидше, – "Україна". Бо акумулюється в ній радше це поняття – глибинне, високе та незнищенне, варте поваги й гордості.

Сьогодні Надія Василівна Кнобель – начальник відділу обліку та звітності – головний бухгалтер фінансового управління Чортківської райдержадміністрації. "До 1990 року працівники бухгалтерії відповідали за правильне ведення бухгалтерського обліку і звітності за всі бюджетні установи, що перебували на районному бюджеті – сільські, селищні та міські ради, – каже Надія Василівна. – Нині ми проводимо семінари з бухгалтерами централізованих бухгалтерій, пояснюємо їм нові нормативні документи, хоча й не несемо прямої відповідальності за їх облік".

Усе своє трудове життя Надія Василівна пропрацювала в "рідному" управлінні. До 1996 року в бухгалтерії працювало п'ять чоловік. Після утворення Державного казначейства – залишилося троє працівників. На сьогоднішній день штат фінансового управління складає 15 працівників. "Наш колектив дуже згуртований, у нас ніколи не виникає непорозумінь", – відзначає Надія Василівна. У цих стінах відбулося ціле її життя. Це – її другий дім. Працюючи тут, вийшла заміж, разом із чоловіком Володимиром зростили двох синів – Василя та Романа. Недовго засиджувалася у декретній відпустці – робота ж бо чекає.

Доводилося не тільки працювати, але й вчитися. Свій освітній багаж Надія Василівна поповнила вдруге, закінчивши Тернопільський фінансовий

інститут (тепер Тернопільський державний економічний університет). Навчалася на факультеті "фінанси і кредит". Статків великих з чоловіком не нажили. Не прибуткова це робота – бути стражем державних коштів. А Надія Василівна є саме такою. Завдяки її скрупульозності, принциповості й водночас уважному ставленню до колег-бухгалтерів у Чортківському районі немає зловживань: якщо дала держава кошти на якусь статтю, то на неї вони будуть і виділені. Це – закон. Недавня комплексна ревізія обласного КРУ, перевіряючи виконання бюджету району за три роки, так і констатувала: "Порушень не виявлено". Але це стосується не тільки цієї перевірки. Це – закономірність. "Поки є Надія Василівна, – каже начальник фінансового управління Чортківської районної державної адміністрації Галина Орестівна Ізвєкова, – я зажди впевнена, що все буде гаразд".

"Я, як начальник відділу бухгалтерського обліку і звітності та головний бухгалтер, веду облік виконання кошторису видатків на утримання апарату фінуправління, складаю усі звіти для надання у відділення Держаного казначейства, облфінуправління, Пенсійний фонд, фонд соціального страхування, безробіття тощо, – розповідає Надія Василівна, – здійснюю контроль з організації обліку місцевого бюджету".

На запитання, якими рисами має володіти людина, аби працювати на такій посаді, Надія Василівна, не замислюючись, відповідає: "Людина має бути наполегливою, професіональною, компетентною, здатною до швидкого та ефективного вирішення актуальних проблем, ініціативною та такою, що творчо ставиться до справи".

Сьогодні Надія Василівна залюбки ділиться своїми знаннями, досвідом з молодим поколінням. Вона завжди тримає руку на пульсі часу. А для цього детально та ретельно відслідковує новини у фаховій періодиці та урядові документи. Звісно, вона ж Професіонал з великої літери, і тому фаховість та надійність є невід'ємними складовими її сутності. А ще – безмежна людяність. Бо не пропускала повз серце колишні масові заборгованості держави перед бюджетниками, боліла щирою душею за копійчані допомоги матерям. Не могла вона жити інакше – це була б не вона. Хоч неодноразово отримувала Надія Василівна грамоти від обласного фінансового управління і від Чортківської райдержадміністрації, та найбільша нагорода для неї – це повага і вдячність людей. Адже живе вона серед людей, щоб будувати Надію, Віру в свою державу, свою Батьківщину.

Матеріали до рубрики
“Кращі державні службовці”
підготовлено А. Бондаренко

ІНФОРМАЦІЙНА КУЛЬТУРА ЯК БАЗОВИЙ ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ДІАЛОГУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МЕДІА

О. СКЛЯРЕНКО,
головний консультант
відділу інформаційної безпеки
та міжнародних інформаційних відносин
Національного інституту проблем
міжнародної безпеки при РНБОУ

Формулювання проблеми та аналіз останніх досліджень. Нині влада декларує прагнення бути більш відкритою й прозорою, а головне – відповідальною перед власним народом, перед світовою спільнотою. У сучасному суспільстві найбільш важливою цінністю стає інформація, а індустрія отримання, обробки і трансляції інформації – провідною галуззю діяльності. Актуальною є проблема переходу від культури закритості до культури відкритості. Після Помаранчевої революції формується нова модель взаємовідносин держави та медіа. Налагодження діалогу між владою, пресою та суспільством є одним з фундаментальних завдань політичної комунікації.

Вагомий внесок у розробку моделей налагодження діалогу між владою та медіа внесли російські дослідники Л. Тимофєєва, Е. Андрєєв, А. Баранов, Д. Свидерський. Вітчизняна політологічна література поки не має системних досліджень у цій сфері. Окремі питання представлені у працях А. Коваленка, Н. Нижник, Г. Почепцова, А. Чемериса.

У працях Е. Пейджа, Ф. Хіді, Ж. Ебербаха, присвячених питанням реформування органів державної влади, подано аналіз функціонування державного апарату провідних країн Заходу, який дозволяє зрозуміти природу взаємовідносин органів державної влади та ЗМІ.

В Україні інформаційна культура державної влади не відповідає потребам інформаційного суспільства, яке визначається тенденцією до збільшення інформаційних потоків [1]. Для реалізації цілей цієї статті поняттям інформаційна культура визначено вміння розуміти ці потоки та ефективно їх використовувати.

Метою статті є розгляд аналізу сучасного стану інформаційної культури як вагомого аспекту формування української моделі діалогу між органами державної влади і мас-медіа.

Через основні чинники формування інформаційної культури автор прагне дослідити сутність взаємодії державної влади та медіа й можливу перспективу їх продуктивного спілкування.

Виклад основного матерілу досліджень. Процес становлення інформаційної культури державної влади в Україні – це складне й багатовимірне явище. З системних позицій найбільш прийнятним визначенням для інформаційної культури, на наш погляд, можна вважати сукупність системних відомостей про основні методи уявлення і здобування знань, а також вміння й навички застосовувати ці знання на практиці.

На нашу думку, до питання інформаційного поля нашої країни доцільно включити поняття інформаційного простору і такі поняття, як інформаційні війни та інформаційна безпека [2].

Інформаційний простір України перебуває в процесі становлення і розвивається досить нерівномірно [3]. Окремі його сектори, наприклад, друковані ЗМІ, книговидання, бібліотечний, архівний та кінематографічний комплекси, ще не повною мірою відповідають стандартам розвинутих країн і тому зазнають певного скорочення та навіть руйнування, а такі як Інтернет, мобільний зв'язок – хоча і не досягли рівня, характерного для європейських країн, проте виявляють стійку тенденцію до зростання та розвитку [4].

Вагоме значення у формуванні інформаційної культури відіграє засіб комунікації, що впливає на зміст інформації, яка надходить: по радіо, через телебачення, пресу [5].

В інформаційному суспільстві значна роль відводиться національним культурам, які є проявом ідентифікації людини у світовому просторі [6]. Тому завданням державної влади є не тільки збереження та розвиток своєї національної культури в цілому і культури пересічного громадянина зокрема, а й забезпечення включення її аспектів до універсальної культури [5, 6].

Слід зазначити, що характер формування інформаційної культури державної влади в Україні у "післяпомаранчевий" період обумовлює її специфіку, яка не зовсім позитивно характеризує сучасний стан:

• застаріла інформаційна організація забезпечення економічного розвитку не відповідає новим потребам суспільства;

• копіювання попередньої організації інформаційної діяльності розвинутих країн є неефективним, оскільки не дозволяє вирішувати нагальних проблем;

• модель оптимальної організації взаємодії влади і медіа перебуває у процесі формування [7].

Існує думка, що інформація має надаватись не сама по собі, а лише як засіб формування суспільної думки, як регулювання соціальної поведінки людських мас, тобто, щось на зразок команд, які подаються від однієї частини машини до іншої. Звідси необхідність створення механізмів відкидання небажаної інформації, різних форм цензури, незважаючи на формальну її заборону і т. ін. [8, 9].

Для структур влади великою спокусою є можливість регулювати інформаційні потоки у бажаному для себе напрямі, або вводити у канали комунікації дезінформацію, якщо цього, як вони вважають, потребують інтереси держави [10]. Така політика може надати деякі тактичні переваги, але досвід показує, що в стратегічному вимірі вона є помилковою, а в перспективі – підриває довіру людей до влади й призводить до конфліктних ситуацій [11].

В інформаційному просторі України реакція з боку українських мас-медіа не є достатньо оперативною й адекватною силовому інформаційному тиску [12]. Недостатня увага до оволодіння світовим інформаційним простором з боку державних структур, повільність у створенні незалежних інформаційних агентств – все це призводить до формування в світі негативного іміджу України, що спричиняє значні економічні й політичні втрати [1, 7]. У сучасному світі, насиченому інформаційними потоками, виграє той, хто формує і регулює їх у своїх власних інтересах.

Розробка інформаційних стратегій є важливою для влади справою, тісно пов'язаною зі створенням системи інформаційної безпеки держави. На жаль, Україна ще не має чітко визначеної інформаційної політики, яка була б узгодженою із системою національних інтересів держави [13].

Визначальним у цьому є формування єдиного інформаційного простору України та її входження у світовий інформаційний простір, забезпечення інформаційної безпеки особистості, суспільства і держави [11].

Увага має приділятися становленню галузі інформаційних послуг органів державної влади, розширенню правового поля регулювання суспільних відносин, зокрема пов'язаних з одержанням, поширенням і використанням інформації [14]. Нині органи державної влади приділяють увагу питанням розвитку національного інформаційного простору, є спроби розробки відповідних заходів щодо створення умов для формування інформаційної культури [10].

Під національним інформаційним простором слід розуміти насамперед структурність і протяжність інформаційного зв'язку суспільства: матеріальні (технологічні) можливості отримання, збереження і розповсюдження інформації на території країни та за її межами за допомогою всіх діючих компонентів національної (загальнодержавної) системи інформації та зв'язку, діяльність якої має гарантоване правове забезпечення [15].

У полі зору перебувають питання створення необхідних умов для безумовного забезпечення конституційних гарантій на свободу слова в Україні, вільного вирішення своїх поглядів і переконань. Питання, пов'язані з виконанням Державної програми розвитку національного книговидання та преси, Національної програми випуску суспільно необхідних видань за державним замовленням, видання літератури для забезпечення культурно-освітніх потреб національних та етнічних

спільнот, що проживають в Україні, також потребують ґрунтовного дослідження [5, 14].

Позитивним надбанням є здійснення роботи, спрямованої на подальший розвиток електронних засобів масової інформації, які сьогодні займають домінуючу позицію в процесі творення інформаційної культури державної влади.

Загалом, основні принципи, норми та положення законів, ухвалених сьогодні, відповідають загальноприйнятим міжнародно-правовим стандартам, міжнародним конвенціям з прав людини [1]. Разом з тим, існування такої системи законодавчих актів ще не гарантує реального захисту інтересів суспільства щодо отримання вільної та неупередженої інформації [16, 17].

Інформаційний простір України виявився незахищеним від зовнішніх інформаційних впливів. Деякі автори вважають, що чинне законодавство, наприклад, залишило відкритими легальні шляхи до фактично необмеженої концентрації в руках окремих юридичних або фізичних осіб друкованих видань, усіх різновидів електронних засобів масової інформації, про що вже згадувалося раніше [5].

Сучасне законодавство без будь-яких обмежень дозволяє засновувати засоби масової інформації у державі особам без громадянства та громадянам інших країн. Виконавчу владу поки що позбавлено права вносити будь-які корективи у цю справу. Через відсутність важелів для регулювання мовної ситуації російськомовна преса в Україні складає більшу частину загального обсягу друкованих засобів масової інформації [16, 17] .

Таким чином, не маючи перешкод в українському інформаційному просторі з боку чинного законодавства, за останні роки національна інформаційна інфраструктура формувалася стихійно [4].

Сьогодні держава не має змоги підтримати фінансово понад 11 тисяч періодичних видань, зареєстрованих в Україні. Як засвідчує статистика, серед засновників найчастіше реєструють такі видання:

- комерційні структури – 58 відсотків;
- науково-дослідні установи – 11 відсотків;
- громадські організації, об'єднання – 9 відсотків;
- навчальні заклади – 6,3 відсотка [6].

В Україні 80 відсотків газет є приватними, і майже всі вони не користуються інформацією Національного інформагентства, віддаючи перевагу альтернативним джерелам. Від збитків потерпає українське інформаційне поле [5, 6].

Предметом дискусій і суперечок була й залишається ситуація в телерадіопросторі України. На жаль, більшість недержавних телерадіоструктур і частково державні не дотримуються вимог ст. 9 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" в частині мовлення, де чітко зазначено: "Телерадіоорганізації ведуть мовлення державною мовою" [17].

Системний аналіз сучасної інформаційної сфери нашої країни дозволяє визнати, що в інформаційному полі України зараз спостерігаються певні проблеми, що виявляються у:

- відсутності засобів контролю за інформаційним простором, який стихійно формує певні інформаційні осередки, що є наслідком недосконалої правової бази та відсутності коштів;
- нездатності певною мірою (технологічно, соціокомунікативно тощо) відповісти на інформаційні атаки як усередині суспільства, так і ззовні;
- відсутності дієвої системи інформаційної безпеки на рівні державної програми, яка підтримується громадськими організаціями.

У контексті інноваційних змін, викликаних упровадженням комп'ютерних технологій, що відбуваються у суспільстві, одним з найактуальніших завдань є усвідомлення необхідних змін у традиційних освітніх системах і технологіях, і, відповідно, розробка нових шляхів їхнього розвитку [8].

Висновки. З огляду на викладене випливає, що для діалогу органів державної влади та мас-медіа першочерговим є вирішення проблеми адаптації інформаційної культури – переходу від індустріальної культури до інформаційної.

Головним у процесі формування інформаційної культури державної влади й медіа має бути створення умов для інформатизації всіх ланок державної влади та розвиток індустрії інформаційних і комунікаційних послуг, зміцнення інститутів громадянського суспільства, реальне забезпечення права громадян на відкрите одержання, поширення та використання інформації, що стане індикатором наявності якісної інформаційної культури державної влади в України.

1. Вплив ЗМІ на демократизацію політичного життя України // Нова політика. – 2001. – № 6.– С. 26–29.

2. *Голышко А.* Некоторые соображения по поводу глобального информационного общества // Рынок ценных бумаг. – 2001. – № 10(193). – С. 72–73.

3. *Зернецька О.* Інформаційна супермагістраль // Політика і час. – 2001. – № 6. – С. 66–70.

4. *Гавловський В., Гриценко В., Колпак Р.* та ін. Україна на шляху формування інформаційного суспільства: проблеми щодо формування інформаційного законодавства // Проблеми впровадження інформаційних технологій в економіці та бізнесі: [Матер. другої міжнар. наук.-практ. конф. 3–5 трав. 2001 р.] – Ірпінь: АДПСУ, 2001.

5. *Ожеван М.* Медіа та велика політика: братерська співпраця й сестринське суперництво // День. – 2005.– № 79–80. – 6 трав.

6. *Дзюба І.* Культура – це самовідтворення нації в часі та просторі // Літературна Україна. – 2000. – № 12/13. – 13 квіт. – С. 3.

7. *Василевська О.* Нова влада та медіа: як складаються стосунки? // День. – 2005. – №112–113. – 24 черв. – С. 21.

8. *Бондаренко В.* Информационное общество для всех – информационное общество для каждого человека в отдельности // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: [Матер. Всероссийской объединенной конф. 20–24 нояб. 2000 г.] – СПб., 2000. – 292 с.

9. *Гоне Ж.* Освіта і засоби масової інформації. – К., 2002. – С. 17–21.

10. *Скляренко О.* Роль ЗМІ у формуванні інформаційної культури державних службовців України // Вісник книжкової палати України. – 2005. – № 4. – С. 31–34.

11. *Дем'янчук О.* Глобалізація вищої освіти: огляд сучасних світових проблем // Людина і політика. – 2002. – № 1. – С. 74–82.

12. *Гавловський В., Цимбалюк В., Кашпур В.* Державно-правове регулювання соціальних інформаційних відносин // Українське право. – 1998. – № 1. – С. 173–176.

13. Україна. Закон. Про національну програму інформатизації: Прийнятий 4 лют. 1998 р. № 4/98–ВР.

14. *Духонченко А.* Регіональним інформаційним системам – законодавчу підтримку // Соціальний захист. – № 4.– 2002. – С. 41–43.

15. *Шкляр В., Мелещенко О., Паримський І.* Українська журналістика: вчора, сьогодні, завтра: Історико-теоретичний нарис. – К., 1996. – 168с.

16. Україна. Закон. Про інформацію // Законодавство України про інформацію. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – С. 4.

17. Україна. Закон. Про телебачення і радіомовлення // Законодавство України про інформацію. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – С. 4.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА Й ГАРМОНІЗАЦІЯ ВЛАДИ

В. ТЕРТИШНИК,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

"Демократія – найгірша з усіх політичних систем, але кращої не дано"

М. Бердяєв

У правовій державі мають бути забезпечені такі визначальні принципи, як верховенство права, розподіл і гармонізація влади, забезпечення прав і свобод людини, недопустимість звуження існуючих прав і свобод людини.

Верховенство права – це система державного і суспільного устрою, де сама влада перебуває під владою закону (обмежується правом), а саме право створює таку систему правовідносин, за якої максимально усуваються можливості свавілля чиновників: людина може робити все, що законом не заборонено, а чиновник – тільки те, що передбачено законом.

Влада мусить мати максимально обмежені можливості довільно міняти законодавство для своєї вигоди. Джерелом закону має бути сам народ, а засобом реалізації такого підходу є прийняття Основного Закону держави шляхом референдуму. Благонадійна влада організує суспільство, утримуючи його в спокої та злагоді, щонайменше обмежуючи свободу людей.

Проблеми гармонізації права і влади перебувають у центрі уваги як парламенту і Президента України [1], так і політиків та науковців [2–7]. Залишаються нереалізованими й результати всенародного референдуму, коли народ висловився за відміну депутатської недоторканності та двопалатний парламент.

На сучасному етапі розвитку державності та правової системи України виникає потреба у зміцненні засад верховенства права та гарантій захисту прав і свобод людини. Розглянемо основні аспекти цієї проблеми.

1. Як забезпечити верховенство права? Вважається, що одним з найважливіших кроків до цього є прийняття демократичної Конституції держави шляхом всенародного референдуму. За такої умови Основний Закон держави, норми якого отримують значення норм найвищої юридичної сили, отримує свою юрисдикцію безпосередньо від самого народу. Такий закон стає вище влади. Влада не в змозі міняти такий закон на свій розсуд. Вона стає "слугою закону, дарованого народом". Основний Закон держави стає стабільнішим і створює необхідні передумови для стабілізації суспільства. Отже, прийняття Конституції України шляхом референдуму – це суттєвий механізм забезпечення верховенства закону, актуальний для сучасного етапу розвитку нашої державності.

Слід закріпити правило, що Конституція України приймається і може змінюватися виключно шляхом всенародного референдуму.

У самій Конституції слід було б закріпити такий фундаментальний принцип, як добропорядність

людини. Кожен громадянин є добропорядною людиною, якщо інше не доведено в установленому законом порядку тими, хто це заперечує чи стверджує інше. Доречно також визначити, що будь-яка особа має право на відшкодування моральних збитків, завданих внаслідок порушення її прав, приниження честі й гідності. Фізичні та юридичні особи зобов'язані утриматись від здійснення свого права, якщо такими діями буде завдана більш значна шкода правам і свободам інших осіб тощо.

2. Однією з важливих засад правової держави є розподіл влади. Розподіл не в розумінні "поділяй і владарюй", а розподіл – як модель влади, заснованої на системі стримувань і противаг, які б виключали будь-які можливості реанімації диктатури й тоталітаризму. До речі, ідею поділу влади вперше було втілено в Україні – в Конституції Пилипа Орлика – 5 квітня 1710 року [8]. Відтоді сплинуло немало часу.

Якими можуть бути шляхи удосконалення законодавчої діяльності сьогодні?

Аналізуючи досвід зарубіжних країн, не можна не відзначити такого позитивного факту як наявність у деяких країнах більш досконалого підходу до законопроектів ще на етапі законодавчої ініціативи. Наприклад, у Франції існує й непогано працює міністерство законодавства, професійні співробітники якого і готують більшість законопроектів. Але ця модель зовсім не виключає того, що парламентарії можуть довести закон до абсурду. Разом з тим в Україні давно назріла необхідність створення Державного законотворчого департаменту, де б готувались та удосконалювались законопроекти, що подаються на розгляд парламенту.

Слід розширити право законодавчої ініціативи, яке пропонується надати також Верховному Суду України, Генеральному прокуророві України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Міністерству внутрішніх справ України, Конституційному Суду України та Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

Закони мають бути справедливими і зрозумілими, відбивати волю людей та захищати їх честь і свободу. Законність і свобода стають неможливими одна без одної. "Щоб бути вільним, необхідно підкорятися законам" (античне прислів'я).

Якості законів може сприяти удосконалення моделі законодавчої влади, в процесі реформування якої не слід відмовлятись від ідеї двопалатного парламенту, досвід роботи якого в Росії, США та багатьох інших країнах показує його певні переваги. Двопалатний парламент консервативніший, і це виправдано. У законотворчій роботі передусім має діяти принцип – "сім разів відміряй, один раз відріж". Проте навіть двопалатний парламент у його сучасній європейській моделі не є панацеєю від непрофесіоналізму (Палата лордів не позбавила Англію від законодавчої чехарди). Але це вже проблема професіоналізму самих парламентаріїв. Вважаємо, що двопалатний парламент – досить прийнятна модель законодавчої влади для України, яка має бути реалізована, але без поспіху, зважено.

Щоб забезпечити відповідність законів Конституції держави, в багатьох країнах діє конституційний суд (у США його функції виконує Верховний суд США). Але конституційний суд "виправляє вже прийняті неякісні закони" і не упереджує їх прийняття. Проблема стосується діяльності самого парламенту.

Водночас звертає на себе увагу дуже цікавий і важливий факт. Конституційний Суд України є органом у державі, який найбільше тяжіє до дотримання закону, не допускаючи юридичних помилок. У чому ж секрет? Скоріш за все – в юридичній кваліфікації, професіоналізмі фахівців та відносно високому рівні забезпечення їх незалежності.

Досвід формування Конституційного Суду України може бути використаний і для реформування парламенту.

Якщо на даному етапі державотворення ми переходимо до реалізації ідеї двопалатного парламенту, то що саме треба зробити, щоб верхня палата могла усувати помилки народних представників? Хто до неї має увійти та яким чином її потрібно формувати, не порушуючи принципу розподілу влади? На наш погляд, формування верхньої палати можна здійснювати за деякими принципами, закладеними у нормах функціонування Конституційного Суду України, за умови більш дієвої системи оновлення парламенту.

Для цього має бути реалізована така концепція:

по-перше, для постійного оновлення законодавчої влади як запоруки прогресу, слід запровадити таке правило: "Депутатами Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування не можуть обиратись громадяни України більше двох строків поспіль";

по-друге, слід установити, що кандидатом до верхньої палати парламенту може бути лише громадянин України, який має вищу юридичну освіту (можливо було б доцільно встановити вимогу – є магістром права чи державного управління) і стаж роботи за фахом не менше п'яти років. До речі, в Сенаті США більшість сенаторів мають юридичну освіту.

Тільки за такої моделі можна допустити, що нижня палата обирається за партійними списками. В іншому разі (при запровадженні пропорційної системи виборів) залишаються умови для соціальних потрясінь – пробудження політичних вулканів як наслідок зміни симпатій виборців. Часті зміни курсу ні державі, ні суспільству, ні громадянам нічого хорошого не дають.

Доцільно визначити різні терміни, на які обираються палати, наприклад, верхня палата обирається терміном на шість років, а нижня – на три. Це зменшить ризик потрясінь, в основі яких можуть бути емоції окремого політичного моменту.

Можна сподіватись, що така модель поліпшить якість законів, забезпечить їх відповідність Конституції України, дещо стабілізує політичне життя в державі. Боятись юристів у парламенті не треба. Вивчення права, як показує практика, формує більш високу правосвідомість. Палата представників зможе стати важелем проти бюрократизації законодавчого процесу, компенсує можливий брак відчуття дійсного волевиявлення народу.

З огляду на підтримку всенародним референдумом скасування депутатської недоторканності слід змінити і норми Конституції, якими ця недоторканність гарантувалась. Зокрема можна закріпити положення: "Народні депутати України не можуть бути затримані чи заарештовані під час роботи безпосередньо у Верховній Раді України. Кримінальна справа стосовно народного депутата України може бути порушена тільки Генеральним прокурором України чи його заступниками. Затримання чи арешт народного депутата України може бути здійснено тільки за рішенням апеляційного чи Верховного Суду України".

Парламент не повинен бути політичним клубом, а парламентарі мають бути професійними творцями справедливих і шляхетних законів, перетворюючи право в мистецтво добра і справедливості.

Головні пріоритети – забезпечення захисту прав і свобод людини та створення гарантій неприпустимості зміни на гірше.

Право виступає мірою свободи і зміст його в тому, щоб узгодити свободу одної людини зі свободою інших членів суспільства, дотримуючись принципу рівності. Право виступає як засобом забезпечення свободи, так і істотним засобом обмеження неузгоджуваних із суспільними потребами й уявленнями людей про добро та справедливість рівня свободи й обсягу влади.

Принцип забезпечення захисту прав і свобод людини означає здійснення процесуальної діяльності в такому порядку, формі й режимі, за яких права та свободи людини є непорушними і не можуть тлумачитись звужено. Обмеження гарантованих законом прав і свобод людини мали б здійснюватися лише як виняток у передбаченому законом порядку і тільки за умов гострої потреби.

Неприпустимість звуження існуючих прав і свобод людини при прийнятті нових законів є основою основ правової держави. Відповідно до ст. 22 Конституції України "конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод". Закони, що звужують існуючі права і свободи людини не підлягають застосуванню. На жаль ми все частіше спостерігаємо нехтування даними засадами. Сьогодні ще слід багато зробити для приведення законів у відповідність із цим принципом.

3. Проблема оптимізації виконавчої влади завжди активно обговорювалась науковцями та політиками [9, 10] і може, на наш погляд, бути вирішена шляхом усунення непотрібних бюрократичних ланцюгів.

Аналіз роботи виконавчої влади, в якій існують такі інституції як Президент України та Кабінет Міністрів України, наводить на думку про наявність зайвої бюрократизації та дублювання, про можливість усунення від персональної відповідальності за прийняті рішення та прояву колективної безвідповідальності. Модель виконавчої влади має бути якомога простою і забезпечувати оперативність дій. Президент може взяти на себе всі повноваження голови уряду (модель США), відмовившись від деяких інших повноважень (помилування засуджених – цю функцію доречно передати органам правосуддя).

Незалежність президентської гілки влади може бути більш вагомо забезпечена тільки за умов всенародних виборів Президента. Ідея виборності Президента парламентом несе певний ризик – в особі лідерів політичних сил, що входять до парламенту, можна отримати нове "політбюро". Доцільніше удосконалити саму виборчу систему, зробивши її прозорою і дієвою. При реформуванні виборчої системи слід мати на увазі стару мудрість: "Погані державні діячі вибираються хорошими громадянами, які не беруть участі в голосуванні" (Д. Натан).

Значної шкоди суспільству завдає недосконалість виборчого законодавства та практики його застосування, що призводить до проявів імітаційної (або маніпулятивної) демократії [11]. Ці негативні тенденції мають бути усунуті шляхом закладення в Конституції засад виборчого процесу та прийняття нового виваженого закону "Про вибори".

Антимонопольний комітет, податкова адміністрація, ревізійна служба разом з іншими правоохоронними органами, на наш погляд, мають бути виведені з адміністративного підпорядкування уряду і мусять працювати під керівництвом Президента.

Доцільно зміцнити статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а саме, йому можуть бути надані повноваження органу дізнання, а то і слідчого, за аналогією зі статусом омбудсмана в Швеції [12].

4. Для забезпечення законності в державі мають бути розширені форми та зміцнені механізми прокурорського нагляду. Прокуратура створювалась і виправдувала себе саме як орган, який здійснював загальний вищий нагляд за виконанням законів у державі. Ця функція є визначальною і невід'ємною ознакою прокуратури.

Безумовно, за прокуратурою слід зберегти функцію загального нагляду (загальний нагляд часто перекладався на німецьку мову як тотальний нагляд, що і викликало непорозуміння з цього питання) за додержанням законності в діяльності організацій, підприємств і установ.

До Конституції України доцільно внести таке положення:

"Прокуратура є головним правоохоронним органом державної влади України, на який покладається функція здійснення вищого, незалежного та всебічного нагляду за дотриманням законності в діяльності всіх підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами, а також координації роботи всіх правоохоронних органів держави".

На наш погляд, Генеральний прокурор України має призначатись на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України, а звільнятись з роботи – Президентом України за згодою Верховної Ради України та Верховного Суду України.

Призначення та звільнення з посади слідчого прокуратури має здійснюватись Указом Президента України за поданням Генерального прокурора України, узгодженим з Уповноваженим з прав людини.

5. Реформуючи судову владу не слід сприяти її бюрократизації та розбалансованості. Необхідно чітко визначити компетенцію місцевих судів та підсудність справ, виключаючи дублювання та прийняття рішень з одного й того ж факту різними судами, забезпечити доступ до правосуддя та свободу оскаржень судових рішень.

Незважаючи на постійну увагу до проблем судово-правової реформи [13–17], критерій істини – практика – нерідко вказує на тривожні тенденції в діяльності судової влади.

Для їх уникнення насамперед слід забезпечити незалежність слідчого, що значною мірою досягається встановленням статусу його недоторканості. Необхідно встановити правило, що притягнути до кримінальної відповідальності слідчого можна лише з дозволу Верховної Ради України за поданням Генерального Прокурора України. Кримінальну справу проти слідчого може порушити тільки прокурор області чи прокурор відповідного або вищого рівня.

Незалежність суддів якнайкраще можна забезпечити завдяки виборності їх шляхом всенародного таємного голосування. Цю пропозицію ми вже неодноразово аргументували [18]. Можна було б передбачити, що судді обираються терміном на десять років. В Україні склались усі передумови для запровадження такого підходу формування суддівського корпусу.

Для підвищення ефективності судової влади слід відродити суд присяжних та інститут мирових суддів. У суді присяжних повноваження про визнання провини і про призначення покарання розділені, що обмежує свавілля суддів.

Час підказує про необхідність відродження стадії перегляду справ у порядку нагляду Верховним Судом України.

Висновок. Процес правової реформи в Україні обумовлює необхідність внесення змін до чинної Конституції України, які б передбачали гарантії верховенства права та більш чітко реалізований принцип розподілу влади. Конституція України має бути прийнята шляхом всенародного референдуму. Народний депутат не може обиратися більш ніж на два терміни підряд. Статус депутатської недоторканності обмежується. Правова реформа має здійснюватись поетапно і бути спрямована на створення двопалатного парламенту, удосконалення системи виборчого права, зосередження президентських повноважень на організації виконавчої влади, розширення повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, демократизації судової влади.

1. Декларація єднання та співпраці заради майбутнього України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 174. – С. 2.

2. *Аверянов В. Андрійко О.* Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні // Юридичний журнал. – 2005. – № 8. – С. 53–55.

3. *Ніжник Н., Лемак В.* До питання про форми державного режиму в постсоціалістичних країнах // Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 3–7.

4. *Шаповал В., Борденюк В., Журавльова Г.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні. – Київ: УАДУ, 2000.

5. *Шемшушенко Ю.* Сила демократії – у силі влади (наукові засади реформування державної влади в Україні) // Віче. – 1995. – № 6. – С. 3–11.

6. *Оніщук М.* Судово-правова реформа: чи буде дано відповіді на виклик часу // Право України. – 2003. – № 5. – С. 15.

7. *Тертишник В.* Як нам владу поділити // Український юрист. – 2004. – № 1. – С. 44–46.

8. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік. – Київ: Веселка, 1994.

9. *Ющенко В.* Не розподіл влади, а гармонізація управління: З виступу Президента України на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квіт. 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 80. – С. 4.

10. Шостий всесвітній форум з питань реформування уряду: досвід Кореї для України // Вісник державної служби України. – 2005. – № 2. – С. 8–11.

11. *Бакуменко В., Сурмін Ю.* Реформа політичної системи України: необхідність та основні напрями реалізації // Вісник Української академії державного управління . – 2002. – № 4. – С. 210.

12. *Тертишник О.* Проблеми удосконалення статусу та діяльності омбудсмена щодо забезпечення захисту прав і свобод людини // Юридичний журнал. – 2004. – № 11. – С. 90-91.

13. *Маляренко В.* Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія і практика: Монографія. – К.: Ін Юре, 2004.

14. *Касинюк О.* Проблемні аспекти юрисдикції Міжнародного кримінального суду // Право України. – 2005. – № 3. – С. 144–147.

15. Костін М. Щодо реалізації принципу з'ясування істини у кримінальному судочинстві // Право України. – 2004. – № 7. – С. 48–50.

16. *Онопенко В.* Судове приборкання незаконного кримінального переслідування // Віче. – 2003. – № 8.

17. *Тертышник А.* Судебная власть и судопроизводство // Юридическая практика. – 2004. – № 27. – С. 1–17.

18. *Тертишник В.* Гармонізація права і влади: Чи дамо відповідь на виклик часу // Юридичний журнал. – 2005. – № 8. – С. 124–128.

ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ: ПЕРЕХІД ВІД БІЦЕФАЛІЗМУ ДО МОНОЦЕНТРИЗМУ

В. ЧОРНОУС,
старший викладач кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника

Існуюча в Україні модель виконавчої влади являє собою складне суперечливе явище з багатьма недоліками та слабкими сторонами. Суспільство не задовольняє низька якість управлінських послуг, повільність та хаотичність перетворень. Це призводить до втрати довіри до державної влади, породжує політичну і соціальну напругу в суспільсві, держава втрачає позитивний імідж в очах своїх громадян.

Мета політичної реформи – досягнення збалансованості у функціонуванні всіх гілок влади в режимі солідарної відповідальності, чіткого визначення їх компетенцій і повноважень, розмежування функцій. Це дасть змогу подолати тривале, безплідне й руйнівне протистояння між ними, що гальмує розв'язання наболілих не лише політичних, а й економічних, соціальних і гуманітарних проблем. Нині ці явища та процеси, безперечно, усвідомлюються, аналізуються не лише політиками, але й науковцями, які пропонують рецепти та засоби виходу з кризи. Цим питанням присвячені численні праці В. Авер'янова, А. Георгіци, І. Гладуняка, В. Журавського, В. Малиновського, Н. Нижник та інших дослідників.

Зокрема, на думку І. Гладуняка, ще й досі зберігають свій вплив на розвиток України такі риси радянської політичної системи, як:

а) існування постійних тенденцій до авторитаризму в сфері державної влади;

б) тотальна бюрократизація всієї сфери суспільних відносин;

в) запровадження тотального контролю, що засновувався на принципі всебічної залежності людини, суспільства і всієї політичної системи від держави [1, с. 20].

Оглядаючись на досвід творення нашої державності, можна прийти до єдиного висновку, що урядової стабільності в нашій державі досягнути, на жаль, не вдалося. Про це переконливо свідчить чимала кількість урядів за роки незалежності. Це зумовлено насамперед відсутністю конституційних норм, які б гарантували цивілізовану діяльність Кабінету Міністрів України, та відсутністю постійно діючої парламентської більшості, яка брала б відповідальність за урядову стабільність.

Аналіз організації та функціонування системи виконавчої влади України дав підстави дослідникам установити головні причини такого стану:

- неповну сформованість законодавчої бази діяльності Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади;
- відсутність єдиних підходів до концептуальних засад адміністративної реформи у головних суб'єктів політичного управління (Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів) та законодавчо затвердженої концепції її проведення;
- дуалізм або двоцентровість виконавчої влади з існуючою практикою позасистемного втручання в діяльність її органів інших інституцій;
- невідповідність повноважень, встановлених

Конституцією України, реальному статусу Кабінету Міністрів України;

• відсутність конституційно встановлених самостійних владних повноважень у Прем'єр-міністра України й визначення можливих причин його відставки;

• "слабкість" політичного статусу Прем'єр-міністра, пов'язану з процедурою його відставки, відсутністю реального впливу на кадрову політику в сфері виконавчої влади, непідпорядкованістю йому частини важливих органів виконавчої влади [2, с. 129].

Однією з причин необхідності нагального проведення в Україні адміністративної реформи визнається саме хаотичність та неузгодженість спроб реформування структур виконавчої влади протягом останнього десятиріччя. Як відзначає А. Школик, нерідко владні органи створювались, реорганізовувались та ліквідовувались задля задоволення тимчасових кон'юнктурних та відомчих інтересів. Унаслідок цього постійно зменшувалась ефективність діяльності державного апарату в цілому, що призвело до негативних наслідків в економіці та соціальній сфері [3, с. 12].

В. Ладиченко визначає такі серйозні недоліки у функціонуванні механізму державної влади:

• незбалансований поділ влади;

• відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг у взаємовідносинах гілок влади;

• роздвоєність виконавчої влади (президент – уряд);

• незалежність уряду від парламенту;

• відсутність чіткої ієрархії джерел права, що діє в країні тощо [4, с. 15].

Модель державної влади, що сьогодні функціонує в Україні, на думку багатьох дослідників, має певні негативні фактори [5, с. 120; 6, с. 38; 7, с. 83]. По-перше, українська конституційно-правова доктрина побудована на політичній неструктурованості, гетерогенності суспільства, оскільки в існуючому державному механізмі відсутній фактор політичної відповідальності Президента і Верховної Ради за діяльність Кабінету Міністрів. По-друге, існування дуалістичного центру виконавчої влади містить перманентний потенційний конфлікт, який вже неодноразово набував форм відкритого протистояння в межах трикутника "президент – парламент – уряд". По-третє, таке двовладдя системно-політичного характеру ніколи не було ознакою реального демократизму.

Аналіз процедури формування та організації роботи Кабінету Міністрів України за умови існування біцефальності виконавчої влади дає науковцям підстави, по-перше, зробити висновок про те, що Прем'єр-міністр України не виступає самостійною політичною фігурою, особливо у порівнянні зі статусом керівників урядів країн зі схожою з українською, президентсько-парламентською формою правління (Французька Республіка, Російська Федерація), по-друге, суттєвим недоліком є те, що Президент України фактично не несе політичної відповідальності за наслідки діяльності уряду через надзвичайно великі можливості впливу на Кабінет Міністрів та всю систему органів виконавчої влади [2, с. 80].

Конституція України, прийнята 1996 року, позбавила Президента України статусу глави виконавчої влади, визначивши його виключно главою держави, але водночас зберегла за ним (майже повністю) обсяг повноважень щодо формування виконавчої гілки влади та контролю за її діяльністю. Це призвело до появи двох центрів політичної влади в Україні – глави держави і парламенту – та боротьби між ними за право визначення основних засад внутрішньої та зовнішньої політики. Таке протистояння є неприйнятним. Істотним кроком на шляху його подолання будуть зміни до Конституції України, передбачені Законом України від 8 грудня 2004 року [8].

Як слушно зауважує С. Серьогіна, проголошення Президента України гарантом певних соціально-політичних цінностей не може слугувати обґрунтуванням його права діяти, виходячи за межі компетенції, закріпленої Конституцією, оскільки такий вихід здатен привести до підриву засад конституційного ладу України [9, с. 15]. На її думку, існуючий обсяг номінаційних повноважень глави держави є надлишковим, оскільки містить загрозу перетворення Президента в опозиційний Верховній Раді України центр політичної влади, домінуючий навіть над Кабінетом Міністрів, що зрештою може призвести до підриву самого принципу поділу влади як однієї з основ конституційного ладу України. Розв'язання цієї проблеми вбачається у коригуванні кадрових повноважень глави Української держави [9, с. 12–13].

Модель, що сьогодні склалася в державі, призвела до фактичного функціонування в сфері виконавчої влади двох паралельних владних структур – президентської та урядової. Її специфічність характеризується різним відношенням цих суб'єктів до виконавчої влади. Якщо уряд є окремою структурною ланкою системи органів виконавчої влади, то глава держави відноситься до неї лише функціонально. Проте уряд не повинен відігравати другорядну роль у сфері виконавчої влади. Навпаки, саме він має бути вищим у структурі цієї гілки влади, покликаний реалізовувати всі основні функції виконавчої влади.

Як зазначає Н. Нижник, сьогодні в Україні принцип поділу державної влади тільки проголошено, теорії поділу влади в Україні ще немає. Фактично державні структури ведуть боротьбу за повноту та єдність своєї власної влади [10, с. 9]. Конституційні вади, насамперед недосконалість визначення механізму організації влади, межі між повноваженнями, функціями глави держави і уряду, відсутність ефективно діючої системи стримувань і противаг, спричиняють постійну напругу та суперечності між основними суб'єктами державної влади. Таке становище не є оптимальним в перехідний період та знижує ефективність діяльності Кабінету Міністрів та виконавчої влади в цілому.

Сказане дає підстави для висновку про те, що успішний розвиток виконавчої гілки влади в Україні залежатиме, по-перше, від усунення біцефалізму виконавчої влади, по-друге, від законодавчого забезпечення стабільної діяльності уряду.

До цього слід додати й те, що "змішана система" не є оптимальною для України. Це підтверджує політико-правова практика європейських країн. Для прикладу, подібна модель сьогодні існує лише у Франції, Польщі, Ісландії та країнах СНД. А в українському варіанті вона є недосконалою, адже, з одного боку, не дозволяє сконцентрувати виконавчі повноваження й відповідальність у глави держави, а з іншого, не сприяє формуванню парламентської більшості, здатної підтримувати стабільний уряд [11, с. 14]. З огляду на зазначені недоліки, окремі автори пропонують два варіанти виходу із ситуації, що склалася:
1) *радикальний* – зміна Конституції України, зміна структури влади. Мова йде про запровадження президентської форми правління. Це усуне паралелізм у діяльності виконавчої влади і частково знівелює суперечності між гілками влади (точніше, конкретними органами і посадовими особами) та створить дієвий механізм політичної відповідальності;
2) *еволюційний* – прийняття законів, що детально регламентуватимуть увесь комплекс повноважень і механізмів виконання відповідних функцій органами державної влади [7, с. 142].

Зрозуміло, що перший варіант є цілком неприйнятним з огляду на сучасну політичну ситуацію в Україні. А в процесі реалізації другого варіанту життєво необхідним є ухвалення законів "Про Кабінет Міністрів України" та "Про міністерства в Україні". Важливим є відображення у згаданих законах таких моментів:

- законодавче регулювання функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади;
- здійснення внутрішнього і судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- відповідальність органів виконавчої влади та службових осіб за рішення, що приймаються, перед громадянами, права яких були порушені;
- дієвість та прозорість механізму контролю за діяльністю виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської або прямої демократії;
- закріплення положення, згідно з яким найвищі посади в Кабінеті Міністрів є політичними.

У процесі переходу до парламентсько-президентської форми правління, утворення парламентською більшістю коаліційного уряду безпосередній вплив Президента на уряд має послаблюватися.

Саме тому не можна погодитися із збереженням у Конституції України існуючого порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій. Щоб вибудувати дієву ієрархічну вертикаль виконавчої влади слід встановити, що дані посадові особи призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Адже Кабінет Міністрів за Конституцією України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а, отже, до його компетенції має належати спрямування, координація та контроль діяльності всіх органів виконавчої влади, а також питання їх утворення, реорганізації, ліквідації, оскільки лише за таких умов він може виконувати функції керуючого центру. І звичайно ж функція контролю має бути однією з основних щодо підлеглих йому органів виконавчої влади. А тому всі органи виконавчої влади мають бути підпорядковані Кабінету Міністрів України. Він здійснює контроль за їх діяльністю, який має удосконалюватися з розвитком структури цієї гілки влади [12, с. 185–186].

Без сумніву, оптимальне функціонування ієрархічно організованої системи можливе лише за умови її моноцентричної структурної побудови, коли всі структурні ланки управлінської системи підпорядковані впливу єдиного, а не кількох найвищих владно-організуючих суб'єктів (центрів), підпорядкування Кабінетові Міністрів України всіх без винятку органів виконавчої влади та усунення позасистемних втручань з боку інших зовнішніх елементів чи систем, не передбачених Конституцією України, є необхідними умовами ефективності системи виконавчої влади та оптимізації функцій її органів [2, с. 183–184].

1. *Гладуняк І.* Правові проблеми формування політичної системи в Україні на сучасному етапі: Автореф. дис... к. ю. н. — Одеса, 2001. — 21 с.

2. *Малиновський В.* Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: Дис… к. політ. н. – К., 2002. – 213 с.

3. *Школик А.* Адміністративно-правове забезпечення управлінської діяльності в Україні: Автореф. дис… к. ю. н. – К., 2000. – 17 с.

4. *Ладиченко В.* Теоретико-правові засади поділу влади: Автореф. дис… к. ю. н. – К., 1998. – 18 с.

5. *Гаєвський Б., Ребкало В., Туленков М.* Політичне управління: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 160 с.

6. *Коваленко А.* Методологічні проблеми функціонального аналізу виконавчої влади // Нова політика. – 2000. – № 6. – С. 35–39.

7. *Кордун О., Ващенко К., Павленко Р.* Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Монографія. – К.: МАУП, 2000. – 248 с.

8. Про внесення змін та доповнень до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 10 груд.

9. *Серьогіна С.* Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф. дис… к. ю. н. – Х., 1998. – 18 с.

10. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування // Зб. наук. праць: В 2 ч. / Наук. кер. Н. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч.1. – 224 с.

11. *Павленко Р.* Моделі реалізації парламентської відповідальності уряду // Нова влада: Зб. аналіт. матер. – К.: Факт, 2000. – Т. 1. – С. 4–15.

12. *Цвігун Д.* Зміни до Конституції України та адміністративна реформа // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. праць. – К.: АДЕФ-Україна, 2003. – С. 184–187.

МИТНА СЛУЖБА ЯК ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ

Т. КОРНЄВА,
кандидат юридичних наук,
начальник юридичного сектора
Рівненської митниці

З усієї системи органів виконавчої влади лише митні органи завдяки організаційній структурі, штату працівників, формам та методам роботи мають можливість реалізації функцій митного контролю, які потребують професіоналізму, оперативності, відповідної підпорядкованості тощо.

Одним з провідних законів функціонування системи митної служби є закон синергії. Так, О. Богданов був близький до відкриття і обґрунтування останнього, вказуючи, що організаційне ціле більше простої суми своїх частин [1]. Самозбереження системи залежить від зовнішнього і внутрішнього середовища, специфіки її діяльності, наявності ресурсів, якості управління тощо [2].

У системі Державної митної служби України, яка за ст. 12 Митного кодексу України складається зі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи, регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних установ та організацій, не існує спеціальної служби, котра б здійснювала митний контроль, оскільки митний контроль в найрізноманітніших формах пронизує усю зовнішньоекономічну діяльність держави і його здійснюють усі митні органи в межах своєї компетенції.

Метою цієї статті є дослідження структури митної служби України та її завдання для висвітлення шляхів і наукових підходів до розбудови системи державного управління митною справою та інституту митної служби.

За прогнозами Всесвітньої митної організації (ВМО) зміни у сфері митного контролю до 2008 року обумовлюватимуться зокрема:

- прийняттям ефективних заходів з визначення походження товарів і законів про захист інтелектуальної власності;
- підвищенням відповідальності митних органів за проведення непрямих податків і акцизних зборів, їх повноту;
- підвищеною увагою до імпорту з метою захисту здоров'я і безпеки населення, охорони навколишнього середовища;
- зростанням ролі митної служби в боротьбі з комерційною фальсифікацією;
- необхідністю удосконалення заходів боротьби з нелегальною торгівлею наркотиками й комерційними злочинами шляхом взаємодії митних служб різних країн з правоохоронними органами;
- відходом митного контролю в розвинутих країнах від концепції єдиної для всіх перевірки на кордоні;
- базуванням контролю експорту товарів на постаудитних, періодичних бухгалтерських і вибіркових перевірках із застосуванням комп'ютерних систем і баз даних;
- необхідністю розробки і впровадження системи вибіркового контролю тощо [3].

Необхідність розгляду системи державних органів, що здійснюють вплив на суспільні відносини в будь-якій галузі, зокрема в сфері

управління митною справою, пов'язана насамперед з потребою визначення критеріїв їх функціональної спільності, опосередкованості місця органу, моделлю його структурно-функціональних характеристик, а також використання універсального понятійного апарату, зокрема категорії системи [4].

Визначенню системи як соціальної категорії присвячено чимало наукових праць. В. Афанасьєв зазначає, що система є сукупністю компонентів, взаємодія котрих викликає появу нових, інтегративних властивостей, не притаманних окремим компонентам, і які утворюють систему в цілому [5]. Були змодельовані й характерні критерії цього поняття [6]. По-перше, це складність структури системи, тобто наявність в єдиній системі домінуючих протилежних підсистем, кожна з яких об'єднує елементи, що мають функціональні якості, протилежні функціональним якостям іншої підсистеми. По-друге, це динамізм системи, оскільки відносна її стійкість має тимчасовий характер.

Система державних органів – складний суспільний організм, що уособлює як багатоаспектність та складність власних елементів – складових частин, так і можливість останніх утворювати підсистеми залежно від структурної побудови органу в цілому, функціональної спрямованості структурних елементів тощо.

В. Авер'янов підкреслює, що місце і роль структури в існуванні будь-якої соціальної системи визначається тим, що саме структура є матеріальним носієм її внутрішньої впорядкованості, обумовлює цілісність, яка їй притаманна, і відносну стійкість. У цьому випадку поняття структури відображає статичність системи [7].

Суттєвим виявом цілісності митних органів виступає наділення їх чітко визначеним обсягом державно-владних повноважень, які дають можливість їм виступати від імені держави єдиним суб'єктом впливу (управлінського або регулюючого) і у відносинах з об'єктом впливу, і з будь-якими іншими соціальними системами.

Чинним митним законодавством встановлено чотири види контролюючих повноважень митних органів, а саме :

- здійснення перевірок;
- проведення аналізу, спостереження та надання інформації відповідним органам;
- надання обов'язкових для виконання вказівок щодо усунення виявлених порушень;
- притягнення до юридичної відповідальності винних осіб.

Зазначений зв'язок інститутів контролю і відповідальності в діяльності митних органів потребує наукового аналізу, оскільки обумовлює особливості правового статусу останніх і впливає не лише на стан законності та дисципліни у сфері державного управління митною справою, а й на імідж держави у міжнародному співтоваристві.

Початком створення сучасної митної служби України був Указ Президента України "Про створення Державного митного комітету України" від 11 грудня 1991 року № 1. 12 грудня 1991 року Верховна Рада України прийняла Митний кодекс України, який діяв до 1 січня 2004 року (до набрання чинності нової редакції Митного кодексу України).

29 листопада 1996 року Указом Президента України № 1145 на базі Державного митного комітету України, територіальних митних управлінь, митниць та інших митних установ України було утворено Державну митну службу України та її органи – регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації.

Сьогодні митні органи забезпечують контроль більш як на 8 тисячах кілометрів митного кордону. Процес перебудови митної системи почався 1997 року. Саме тоді було змінено схему управління митними органами, зменшено кількість митниць, ліквідовано територіальні митні управління, що дублювали управлінські структури, скорочено штатну чисельність митних установ, ліквідовано 12 митних постів, ефективність роботи яких була визнана незадовільною.

Введення в дію нової структурної вертикалі – Держмитслужба – регіональні митниці – митниці – на той час дозволило скоротити адміністративно-управлінський апарат та підвищити ефективність службової діяльності.

Проте час показав недосконалість і цієї структури. Проведене 2000 року Академією державної митної служби України функціональне обстеження митних органів і зокрема територіальних митниць показало, що регіональні митниці й митниці мали однакові завдання. Подвійна звітність та подвійний потік інформаційних повідомлень, втручання регіональної митниці у справи взаємодії підпорядкованих митниць з місцевими органами влади та правоохоронними органами не сприяли зменшенню неузгодженостей у застосуванні чинного законодавства, а також усуненню непрозорості у процесі організації та здійснення митного контролю.

Нині усі митниці виведено з підпорядкування регіональних митниць та безпосередньо підпорядковано центральному апарату Держмитслужби України.

Для належного функціонування митної служби необхідно, щоб організаційна структура її органів

відповідала змісту діяльності. Незважаючи на порівняно невеликий термін існування, Державна митна служба України сьогодні є однією з найбільш функціонально розвинених митних служб східноєвропейського регіону. І це закономірно, адже якщо проаналізувати етапи її діяльності, то помітно, що реформування та вдосконалення митної системи – це процес, який відбувається постійно – від етапу становлення (1991–1996 рр.), коли було закладено правові основи здійснення митної справи та розпочато розбудову митної системи, і до нинішнього етапу комплексного вдосконалення діяльності митної служби.

2003 року було розроблено Концепцію модернізації та розвитку митної служби України до 2011 року, в основу якої покладено європейські стандарти функціонування митної служби на сучасному етапі.

Конституційні зміни державного механізму, необхідність реалізації сучасної правової політики в галузі прав людини потребують оновлення всієї державно-правової системи, зокрема й митних органів.

Оскільки одна з найважливіших методологічних вимог до організації управлінського процесу полягає в тому, що будь-яка управлінська система будується за принципом зростання, цілком виправданим і оптимальним є процес реформування митної системи, що розпочався з нижніх ланок управління, тобто на рівні постів та митниць.

Проектування системи органів державного управління знизу на підставі всебічного врахування особливостей об'єктів управління (розмірів, особливостей повноважень тощо) надасть змогу не приблизно, а гранично чітко вирішувати питання, пов'язані з побудовою верхніх ешелонів управлінського апарату. Водночас слід враховувати, що для належної організації державного управління в будь-якій галузі є необхідним визначення центрального органу виконавчої влади, окреслення його завдань, відмежування їх від завдань інших органів, наділення його відповідними повноваженнями, тобто встановлення його правового статусу.

Указами Президента України від 15 грудня 1999 року "Про систему центральних органів виконавчої влади" та "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" Державна митна служба України визначена як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. А таке віднесення Держмитслужби до нового виду органів виконавчої влади свідчить про те значення, яке надається митній системі в Україні.

Як зазначено в Концепції адміністративної реформи, особливість таких органів полягає зокрема в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття (статутних) законів, які визначають повноваження і порядок діяльності саме цих центральних органів виконавчої влади. У звичайних (загальнорегулятивних) законах питання утворення й визначення конкретної організаційно-правової форми таких органів вирішуватися не можуть.

Нині активно обговорюється адміністративно-територіальна реформа, яка полягає у розробці системи державної влади та управління в цілому, відповідальної перед громадянами, прозорої у своїй діяльності й максимально наближеної до пересічного громадянина. Для цього можна запозичити основний принцип діяльності системи політичного та адміністративного менеджменту країн ЄС – принцип субсидіарності, який передбачає прийняття будь-якого політичного чи адміністративного рішення на тому рівні, де його виконання коштуватиме найменше, натомість результат буде максимально корисним.

На мою думку, виходячи із завдань, поставлених перед митними органами України, необхідно запровадити дворівневу систему митних органів, а саме: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи та митниці.

Положенням "Про державну митну службу України", затвердженим Указом Президента України від 24 серпня 2000 року № 1022/2000 зі змінами та доповненнями, визначено основні завдання, організацію діяльності Держмитслужби, її головні функції та повноваження.

Основними завданнями Держмитслужби України є:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері митної справи;
- захист економічних інтересів України;
- контроль за додержанням законодавства України про митну справу;
- використання засобів митно-тарифного та позатарифного регулювання при переміщенні через митний кордон України товарів та інших предметів;
- удосконалення митного контролю, митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України;
- здійснення разом з Національним банком України комплексного контролю за валютними операціями;
- здійснення разом з іншими уповноваженими

центральними органами виконавчої влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку;

• боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил;

• розвиток міжнародного співробітництва у сфері митної справи.

З метою вдосконалення діяльності митної служби України, захисту вітчизняного товаровиробника, повного використання транзитних можливостей України необхідно визначити такі пріоритетні напрями:

• оптимізацію розташування пунктів пропуску через митний кордон України, їхнє належне облаштування, розвиток митної інфраструктури;

• спрощення митних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України з метою гармонізації технологій митного контролю з відповідними технологіями європейських держав;

• посилення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил шляхом застосування сучасних методів організації боротьби з незаконним переміщенням товарів через митний кордон України, поглиблення співпраці з митними органами іноземних держав та взаємодії з правоохоронними органами України, зокрема щодо уніфікації статистичних та довідкових баз даних;

• удосконалення системи управління митними органами, посилення вимог до професійних та моральних якостей їхніх працівників.

Головним пріоритетом для митних органів є задоволення прав та свобод людини і громадянина, надання їм державних управлінських послуг, а також створення правового забезпечення гарантій цих прав і свобод.

Законодавче встановлення морально-етичних засад митної служби має бути спрямоване на зміцнення внутрішньої службової дисципліни і підвищення культури посадових осіб митних органів у взаємовідносинах з громадянами. Значним кроком у вирішенні зазначених питань стало прийняття Дисциплінарного статуту митної служби України, який встановлює систему норм, що визначають поведінку посадових осіб митних органів, забезпечують засади професійної культури митників, окреслюють етику поведінки посадовців, порушення якої можна розцінювати як підставу для застосування заходів дисциплінарної відповідальності.

1. *Богданов А.* Всеобщая организационная наука: Тектология. – М., 1989. – Т. 1. – С. 304.

2. *Пахомова Т.* Про закони побудови та функціонування системи державної служби // Право України. – 2002. – № 3. – С. 21.

3. Информационные и методические документы и материалы конгрессов, конференций Всемирной таможенной организации по проблемам реформирования и модернизации таможенных служб мира. – Брюссель., 1994–1997.

4. *Бейкун А.* Позитивна тенденція розвитку категорії "система" як елемента структурно-функціональної побудови органів державного управління // Право України. – 2001. – № 12. – С. 51.

5. *Афанасьев В.* Общество: системность, познание, управление. – М., 1981. – С. 99.

6. *Аверьянов А.* Системное познание мира. – М., 1985. – С. 165–191.

7. *Аверьянов В.* Функции и организационная структура органа государственного управления. – К., 1979. – С. 122–139.

ФУНКЦІЇ ТА ЗНАЧЕННЯ ДОКУМЕНТА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

В. САВИЦЬКИЙ,
декан заочного факультету,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Хмельницького університету
управління та права

Документаційне забезпечення управління є однією зі сфер управлінської праці, що вибудовується на наукових засадах, які визначаються документознавством. Документування є частиною діловодства, пов'язаною з процесами створення документів. Стандартизація та уніфікація документів, встановлення певних вимог до їх складання і оформлення, підтримка тенденції до скорочення кількості видів документів, що використовуються в діяльності організацій, необхідність скорочення обсягів документообігу висунули питання щодо вивчення доцільності пов'язання процесу документотворення з функціями документа.

Документи функціонують не ізольовано. Кожний з них займає певне місце, відіграє певну роль, призначений для певних цілей і відображає у своєму змісті зовнішні та внутрішні зв'язки. Документи певною мірою є виміром ієрархії управлінської діяльності. Як і будь-яка інша система, документ створюється лише тому, що він виконує необхідні суспільству функції. Вивчення функцій документа має суттєве значення для з'ясування мети створення документа і наявної в ньому інформації, для правильного розуміння ролі документа в суспільстві, дозволяє здійснити більш чітку наукову класифікацію документів, виробити певні вимоги до їх змісту і форм, технології їх обробки та організації, дає можливість підвести теоретичну основу під удосконалення документообігу і деякою мірою управління в цілому.

Науці відомо чимало спроб з'ясування функцій документа. Ще в 20-х роках минулого століття в роботі "Керівництво до адміністрування" бельгійський вчений П. Отлє дав таке формулювання цих функцій:

"1) викладати правила, організацію й діяльність адміністративних одиниць;
2) надійно і швидко передавати розпорядження та інструкції як агентам адміністрації, так і управління;
3) зберігати пам'ять про факти;
4) зберігати докази їх;
5) поширювати корисну інформацію" [1, с. 10–11].

Вперше спробу з'ясування проблеми залежності поняття "документ" від розвитку функцій документів зробив К. Мітяєв. 1963 року він дав найменування більшості таких функцій: виділив комунікативну функцію, розглядав документи "як засіб закріплення інформації", "як засіб управлінської діяльності", "як історичні джерела", відмітив "правовий характер документів". Однак 1968 року він дещо змінив свою попередню думку, вважаючи, що документи виконують функції закріплення (фіксації) інформації, служать юридичним доказом та історичним джерелом [1, с. 11].

Я. Лівшиць виділяв такі функції документа: фіксування інформації, комунікативну, доказування та соціальну [2, с. 4, 3, с. 19]. В. Кашепов зазначає, що документи "засвідчують або фіксують

факти, події, зв'язки; інформують, приписують, дозволяють або забороняють здійснювати певні дії; свідчать про виконання якихось приписів і т. д." [4, с. 22]. За класифікацією Н. Лисенко, Б. Сербіновського, С. Цвєткової документу притаманні інформаційна, організаційна, комунікативна, юридична та виховна функції [5, с. 20–21]. Майже такий склад функцій, за винятком комунікативної, вважає властивим документу і М. Басаков [6, с. 8].

Як бачимо з наведених прикладів, певні класифікації функцій документа існують, однак очевидно, що запропонований різними авторами склад функцій не є вичерпним, відсутня їх чітка систематизація, а суть їх розкрита не повною мірою.

Опираючись на дослідження в галузі документознавства, В. Банасюкевич називає чотири функції документа:

- фактів чи явищ;
- комунікативну;
- доказування;
- функцію історичного джерела.

Автор відносить управлінські документи до особливої категорії документів, що служать засобом, інструментом здійснення процесів управління соціально-економічним життям суспільства, і виділяє дві особливі, на його думку, властиві лише управлінським документам, функції. Перша з них – функція матеріалізації управлінської дії, що є основним критерієм доцільності виникнення документа і багато в чому завбачає його цінність як історичного джерела. Друга – функція організації інформації. Вона, на думку автора, полягає в тому, що лише за допомогою документа інформація зберігається і передається у суворо визначеній формі: функції документа визначають склад його реквізитів, побудову тексту і його лексичні особливості [7, с. 18].

Ґрунтовним, на наш погляд, є дослідження цієї проблеми М. Ілюшенко, яка будує його з позицій комплексності функцій документа. Автор підкреслює, що не існує документів, які несуть лише одну, суворо окреслену функцію. Навпаки, – стверджує вона, – документ поліфункціональний, тобто у тому самому документі спостерігається переплетіння різних функцій, і тому розмежовувати їх можна лише умовно, на теоретичному рівні, для зручності їх класифікації та аналізу [1, с. 11].

Як відомо, наслідки будь-якої класифікації залежать від критеріїв, за якими вона здійснюється. Тому важливим є те, що у процесі дослідження функцій документа автор спирається на його зміст, тобто, вважаючи критерієм такої класифікації специфіку змісту документа, яка, в свою чергу, визначається потребою в реалізації тієї чи іншої суспільної функції. Така потреба зумовлює цілеспрямований характер документування. Однак варто мати на увазі, що фіксуючи в документі якусь інформацію, його укладач не завжди має на меті яку-небудь функцію. Функція документа – це його цільове призначення, властиве йому іманентно, незалежно від того, усвідомлена вона автором чи ні. У своєму дослідженні М. Ілюшенко з відповідними обґрунтуваннями до складу функцій документа відносить такі:

- інформаційну;
- соціальну;
- комунікативну;
- культурну;
- управлінську;
- правову;
- обліку;
- історичного джерела [1, с. 11–17].

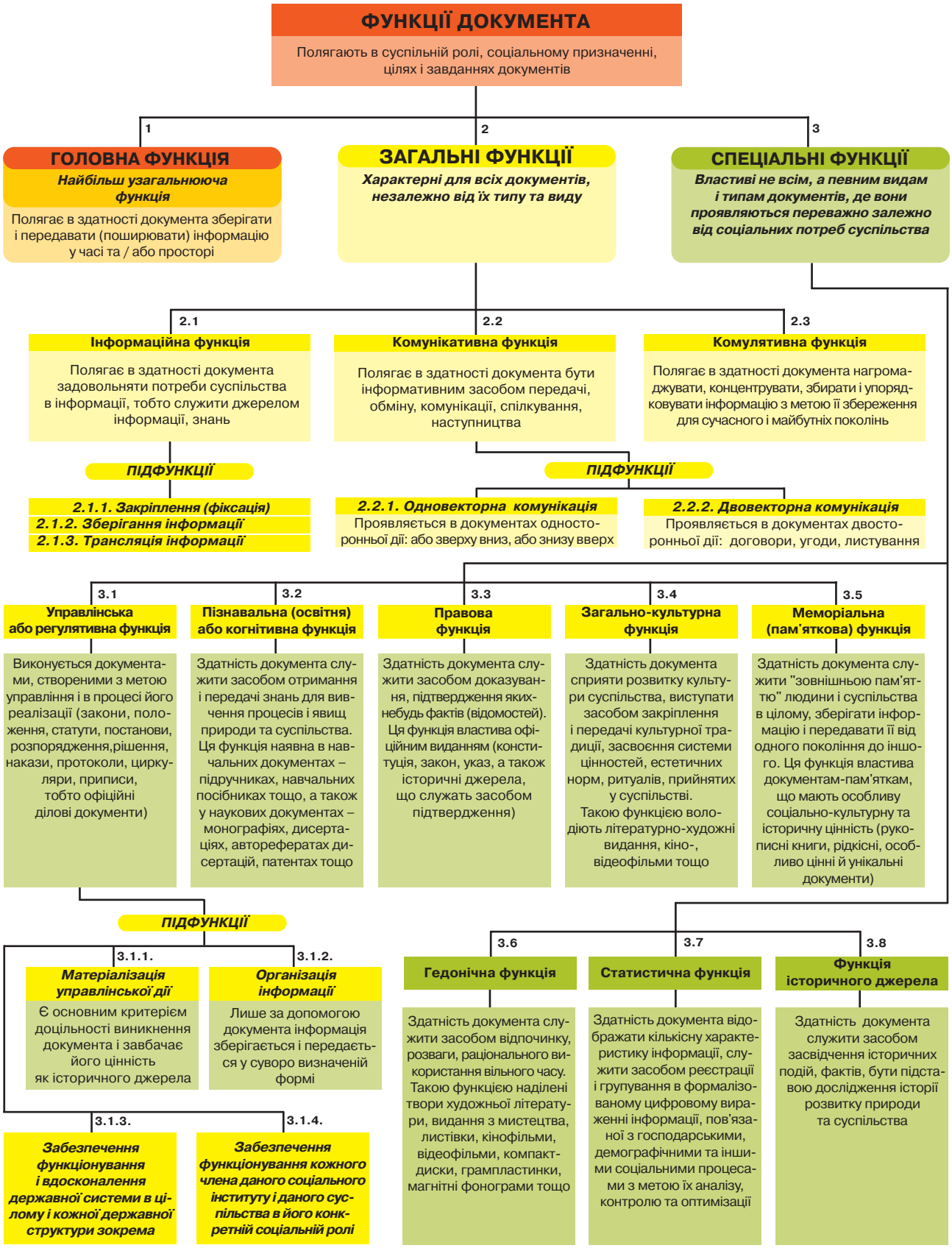
На особливу увагу, на наш погляд, заслуговує дослідження функцій документа Н. Кушнаренко. Розуміючи під функцією документа його суспільну роль, соціальне призначення, мету, завдання та вважаючи, як і попередній автор, документ поліфункціональним об'єктом, що виконує низку взаємопов'язаних функцій, Н. Кушнаренко, на відміну від М. Ілюшенко, вважає соціальними всі функції документа і умовно весь їх спектр поділяє на три групи:

1) головну функцію;
2) загальні функції;
3) спеціальні функції [8, с. 38].

Головною, найбільш узагальнюючою, функцією документа цей автор називає зберігання і передачу (поширення) інформації. До загальних функцій документа, характерних для всіх документів, незалежно від їх типу і виду, на думку автора, належать інформаційна, комунікативна і комулятивна. До групи спеціальних автор відносить функції, притаманні не всім, а лише певним видам і типам документів, де вони проявляються переважно залежно від соціальних потреб. На думку автора – це управлінська, пізнавальна (освітня), правова, загальнокультурна, меморіальна, гедонічна та інші функції, серед яких зазначаються статистична, джерельна, підтвердження авторського авторитету [8, с. 38–41].

На підставі здійсненого нами порівняльного аналізу складу функцій та їх змісту й призначення, визначених згаданими авторами, ми пропонуємо синтезовану систему функцій документа (див. рис. 1), до якої передусім включено функції документа, які у різних класифікаціях не відрізняються ні за номіналом, ні за змістом.

Рис. 1. Система функцій документа



Функції, які у різних класифікаціях мали розходження за номіналами, однак були подібними або близькими за змістом (наприклад, юридична і правова, культурна та загальнокультурна, обліку та статистична тощо), об'єднані нами під термінами, які, на нашу думку, точніше відповідають їхньому змісту. Підтримуючи позицію Н. Кушнаренко щодо соціального характеру кожної з функцій документа, ми не вважаємо доцільною наявність у запропонованій нами систематизації окремо виділеної соціальної функції, що міститься у класифікаціях В. Лівшиця та М. Ілюшенко.

1. *Илюшенко М. П. К* вопросу о функциях доку-ментов // Советские архивы. – 1973. – № 5. – С. 10–17.

2. *Лившиц Я. З.* Документационное обеспечение управления. – М.: Знание, 1975. – 63 с.

3. *Лившиц Я. З.* Документоведение как научная дисциплина // Советские архивы. – 1973. – № 6. – С. 17–21.

4. Организация делопроизводства, приема граждан и работы с письмами и жалобами: Учеб. / Отв. ред. В. П. Кашепов. – М.: Юрид.лит-ра, 1989. – 270 с.

5. *Лысенко Н. А., Сербиновский Б. Ю, Цветкова С. Н.* Документирование управленческой деятельности на предприятии: делопроизводство и корреспонденция: Учеб.пособ. – Ростов н/Д: МарТ, 2002. – 272 с.

6. *Басаков М. И.* Делопроизводство (Документационное обеспечение управления): Учеб.пособ. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Дашков и К0, 2003. – 336 с.

7. *Банасюкевич В. Д.* Вопросы терминологии управленческой документации // Советские архивы. – 1974. – № 4. – С. 15–21.

8. *Кушнаренко Н. Н.* Документоведение: Учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: Знання, 2000. – 460 с.

ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ НА СИСТЕМУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ

С. ДАВТЯН,
заступник директора – начальник
Центру підвищення кваліфікації кадрів
Одеського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного
управління при Президентові України

Президентські вибори 2004 року в цілому засвідчили закінчення перехідного періоду, незворотність демократичних настанов суспільства. Не є випадковими й ті конституційні зміни, що набувають чинності з 1 січня 2006 року, адже в цілому вони спрямовані на закріплення демократичних цінностей в самому державному устрої. Однак внесені до Конституції України зміни не стосуються безпосередньо іншого виміру державного управління – регіонального, а якщо й торкаються його – то лише опосередковано.

Так, згідно з внесеними до ст. 141 Конституції України змінами, депутати місцевих рад обираються на п'ять років, тобто їхній мандат скоригоровано відповідно до збільшеного в часі терміну дії мандату народних депутатів України. Проте термін дії (чотирьохрічний) мандату сільського, селищного, міського голови залишився незмінним, що може поставити систему місцевого самоврядування в ході виборів перед значними труднощами.

Якщо раніше Конституція України (ч. 1 ст. 141) припускала можливість іншого, ніж вибори з боку населення, способу формування обласних та районних рад як органів спільної компетенції територіальних громад (наприклад, обрання на сесіях сільських, селищних, міських рад представників відповідних територіальних громад до районної та обласної рад), то нині в переліку місцевих рад, що обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права чітко визначені як обласні, так і районні ради. Наслідком цього зокрема стало впровадження через відповідний закон виборів до районної та обласної ради від усього населення району та області (попри відсутність на цих рівнях територіальних громад району та області) та унеможливлення обрання районної та обласної рад територіальними громадами на паритетних засадах.

Нарешті, серед функцій прокуратури України відповідно до змін до Конституції України, що набувають чинності, визначено функцію нагляду за додержанням законів України з питань прав та свобод людини й громадянина органами виконавчої влади (зокрема територіальними), органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, що не лише розширює функції територіальних органів прокуратури, але й створює дещо інші умови функціонування органів державної влади на територіальному рівні та органів місцевого самоврядування щодо посилення державного контролю за їхньою діяльністю.

З огляду на викладене, доцільно дати оцінку іншим змінам до Конституції України, що поки знаходяться на етапі суспільного обговорення, зокрема законопроекту № 3207-01.

На нашу думку, черговий крок конституційних перетворень є цілком логічним, адже має на меті

забезпечити відповідність нового державного устрою територіальній організації влади. Існує позитивний висновок Конституційного Суду щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України № 3207-01. Проте нова модель територіальної організації влади може створити загрозу для другого етапу конституційної реформи.

Розглянемо головні, на наш погляд, недоліки існуючої моделі територіальної організації влади.

По-перше, відсутній інститут місцевого самоврядування на районному та обласному рівні через невизнання тут територіальних громад. Відповідно до чинної норми ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування наділене правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. У цій конституційній нормі не має згадки про район та область, отже, на цьому рівні не має повноцінного інституту місцевого самоврядування, а є лише орган спільної компетенції територіальних громад у вигляді обласних та районних рад. Окреслене не дозволяє реалізовувати інтерес району (області), що не співпадає з простою сукупністю інтересів територіальних громад у межах району (області), яку саме й віддзеркалюють обласні та районні ради.

По-друге, суттєвим недоліком існуючої моделі територіальної організації влади є недобровільний характер утворення органів спільної компетенції територіальних громад (у вигляді обласних та районних рад), неможливість їх утворення поза межами районів та областей. Унаслідок цього територіальні громади, наприклад, Кілійського або Ренійського району мають співпрацювати з територіальними громадами Кодимського або Савранського районів в органі спільної компетенції територіальних громад у межах Одеської області – обласній раді, попри відсутність реальних спільних інтересів поміж ними хоча б тому, що відстань між ними складає майже 600 км. Однак територіальні громади Кодимського району не можуть захищати спільні інтереси в органі спільної компетенції територіальних громад з розташованими поряд з ними територіальними громадами Чечельницького району, тому що останні входять до складу Вінницької області. Приблизно така сама ситуація складається й на районному рівні.

По-третє, значним недоліком існуючої моделі регіонального управління є конкуруюча компетенція між органами спільної компетенції територіальних громад у межах району та області й органами державної виконавчої влади – районними та обласними державними адміністраціями. Для порівняння, важко розділити повноваження обласної ради та обласної районної адміністрації, наприклад, у галузі транспорту. Така ж ситуація і в інших галузях управління. До цього додається й неможливість для органів спільної компетенції територіальних громад виконувати власні рішення через відсутність власних виконавчих органів в обласних та районних радах.

Конституційні зміни, що знайшли своє закріплення у відповідному законопроекті № 3207-01, не вирішують принципово зазначені проблеми.

Це можна пояснити наступним. За законопроектом № 3201-01 інститут місцевого самоврядування на рівні району та області так і не виникає, адже неконституйованою залишається районна та обласна територіальна громада. Обласні та районні ради зберігаються лише як органи спільної компетенції територіальних громад. Таким чином, у системі владних відносин інтерес району та області підміняється сукупним інтересом територіальних громад у межах району та області (хоча відомо, що аксіомою публічного управління є системний підхід, відповідно до якого система (область, район) не є простою сукупністю її складових елементів). А як у такому випадку діяти депутату обласної ради при вирішенні питання, що відповідає інтересам району або області, однак не відповідає інтересам територіальної громади, яка й обрала його до органу спільної компетенції територіальних громад? За діючою моделлю він має відстоювати інтерес останньої, а не інтерес спільноти всієї території, на яку поширюється юрисдикція обласної та районної ради.

Відповідно до пропонованих змін до Конституції України залишається недобровільний характер утворення органів спільної компетенції територіальних громад, що фактично призводить до неможливості їх утворення поза межами районів та областей. Вище ми наводили приклад, що хоча між територіальними громадами дуже часто відсутні спільні інтереси внаслідок великої відстані між ними (в Одеській області цей показник сягає понад 500 км.), однак вони вимушені співпрацювати в єдиному органі спільної компетенції. З іншого боку, територіальні громади, що межують одна з одною, але розташовані в різних районах або областях, позбавлені можливості вирішувати спільні інтереси через утворення органу спільної компетенції територіальних громад.

На жаль, схвалений простою більшістю від конституційного складу Верховної Ради України

законопроект щодо змін до Конституції України залишає і навіть посилює конкуруючу компетенцію між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. На обласному рівні зберігається місцева державна адміністрація, яка діятиме вже поряд з виконавчим органом обласної ради, що лише поглибить існуючі проблеми. Дуалізм публічної влади буде замінений справжнім двовладдям, яке, як нам відомо з нашої історії, закінчується конфліктами, протистоянням, новим владним переділом.

На перший погляд, на районному рівні згаданий законопроект ліквідує ці негативні явища, адже ліквідується місцева державна адміністрація та створюється виконавчий орган районної ради. Однак, на нашу думку, це не означає автоматичного зняття зазначеного дуалізму публічної влади – на районному рівні (як і на рівні міст обласного значення) залишається розгалужена система територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, до якої, як уявляється, "перетече" більшість функцій структурних підрозділів сучасних районних державних адміністрацій.

Законопроект № 3207-01 щодо змін до Конституції України ставить низку інших запитань. Так, відповідно до п. 29 ст. 85 Конституції України функції утворення й ліквідації адміністративно-територіальних одиниць належать до компетенції Верховної Ради України. Чи означає це, що остання створюватиме та ліквідуватиме територіальні громади, які відповідно до ст. 133 визначаються як адміністративно-територіальні одиниці? Якщо так, то як це узгоджується зі ст. 140 Конституції України, де мова вже йде про право самостійно вирішувати питання місцевого значення? Якщо ж питання утворення та ліквідації громад не є питанням місцевого значення, то розмови про місцеве самоврядування як самостійний різновид публічної влади, на нашу думку, можна взагалі припиняти.

Ст. 119 зміненої Конституції України визначає, що обласні державні адміністрації готують та виконують обласний бюджет. Незрозуміло, якими повноваженнями в такому випадку у фінансовій сфері будуть володіти виконавчі органи обласних рад? Хіба ж можна здійснювати самоврядування, навіть володіти виконавчим органом за відсутності фінансової автономії органів місцевого самоврядування?

Можна припустити, що співіснування на одному територіальному рівні обласних державних адміністрацій та виконавчих органів обласних рад передбачає зсув акцентів у діяльності місцевої державної адміністрації з виконавчих до контрольно-наглядових функцій. Однак слід нагадати, що відповідно до змін до Конституції України, що набувають чинності з 1 січня, функція загального нагляду закріпляється за органами прокуратури. Чи не будуть у такому разі володіти конкуруючою компетенцією обласні державні адміністрації та прокуратури?

Незрозуміло, кому саме реально будуть підпорядковані голови місцевих державних адміністрацій? За законопроектом № 3207-01 залишається фактично подвійне підпорядкування: Президенту України та Кабінету Міністрів України. Першому – тому що голови місцевих державних адміністрацій призначаються Президентом України та перед ним відповідають. Другому – тому що він є вищестоящим стосовно місцевої державної адміністрації органом виконавчої влади. Як відомо, так зване "подвійне підпорядкування" є анахронізмом у публічному управлінні й не відповідає сучасним концепціям публічного менеджменту. Чи не стануть голови місцевих державних адміністрацій заручниками імовірного протистояння між Президентом України та Прем'єр-міністром України, що не виключено, зважаючи на зміни до Конституції України, що набувають чинності з 1 січня 2006 року?

І нарешті, законопроект № 3207-01 фактично не вирішує питання розмитості статусу місцевої державної адміністрації, що виявляється в її співіснуванні з численними територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, які є поза межами організаційного впливу місцевої державної адміністрації, але володіють компетенцією, що за законом належить до її відання. Більш того, ця розмитість певною мірою підсилюється, адже за чинною Конституцією України місцеві державні адміністрації здійснюють державну виконавчу владу на регіональному рівні, а за законопроектом № 3207-01 – лише її представляють. Фактично може скластися ситуація, коли голови обласних державних адміністрацій, представляючи державу на територіальному рівні, не матимуть реальних владних важелів, тобто здійснюватимуть державну владу територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, що є самостійними ланками державного механізму.

У цілому законопроект щодо внесення змін до Конституції України № 3207-01, на наш погляд, відходить від громадської теорії місцевого самоврядування, яка є методологічною основою чинної Конституції України, і в ньому простежується еволюція державницької теорії самоврядування

(ототожнення громад з адміністративно-територіальними одиницями, акцент на органи, а не на спільноти тощо). Знімаючи деякі проблеми в територіальній організації влади, він не вирішує принципово її існуючі недоліки. Не повною мірою він враховує й європейські стандарти, зокрема стандарт регіонального самоврядування, через такі правові явища як регіональна спільнота, регіональна власність, регіональні податки тощо, стандарт місцевого самоврядування (мається на увазі Європейська Хартія місцевого самоврядування), а тому вимагає суттєвого доопрацювання з наступним направленням до Конституційного Суду України на новий розгляд.

1. Конституція України: Прийнята 26 черв. 1996 р. у редакції Закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. – http:// www.rada.gov.ua

2. Про внесення змін до Конституції України: Проект закону України / Секретаріат Верховної Ради України. Сектор законопроектів, реєстраційний №3207-01. – http:// www.rada.gov.ua

3. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України). Справа №1–16/ 2005. Рішення від 7 верес. 2005 р. – http:// www.rada.gov.ua

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

В. ГНИЛОРИБОВ,
кандидат філософських наук, доцент,
завідувач відділу аналітичного забезпечення
роботи ради виконавчого апарату
Луганської обласної ради

Кожний часовий відрізок розвитку незалежної України характеризується відповідними соціально-політичними, економічними, культурними та іншими перетвореннями. Після перемоги на виборах Президента України політичних сил, що підтримали В. Ющенка, почався новий оберт історії української державності.

Відповідно до політичної програми нового Президента України проголошено курс на зміцнення і вдосконалення демократії, формування відкритої, чесної та ефективної влади, головним завданням якої є створення необхідних умов для розвитку людини й громадянина, реалізації її прав і свобод. У своєму виступі на міжнародній конференції "Порядність, прозорість, професіоналізм: чи готова місцева влада жити в Європі?" Президент України В. Ющенко відзначив: "У тій моделі, яка існує сьогодні, маємо парадокс: говоримо про права, про свободу слова, про демократичні устремління, але ми маємо застарілу модель державного управління... Я певен, що є тільки один спосіб звільнити енергію громади й енергію громадянина України – це провести реформу державного управління... Щоб реформа управління ...була успішною, необхідно обов'язково здійснити адміністративно-територіальну реформу" [1, с. 4–7].

Про реформу територіального устрою досить багато йшлося вже з самого початку становлення незалежної Української держави. У цьому плані можна назвати наукові конференції [2], обговорення проектів Конституції України [3], видання Секретаріатом Кабінету Міністрів України збірки матеріалів, які стисло описують історичні аспекти формування адміністративно-територіального устрою України на різних етапах державного будівництва, дають інформаційно-аналітичні характеристики адміністративно-територіального устрою України [4], розробку Кабінетом Міністрів України проекту Концепції вдосконалення адміністративно-територіального устрою України (2003 рік) і т. ін. Однак ідеї, які були запропоновані в цих документах, так і не були реалізовані на практиці. Сьогодні ж новий уряд активно проводить свою політику, направлену на оптимізацію існуючого територіального устрою, основні концепти якої були викладені ще на VII Всеукраїнських муніципальних слуханнях в м. Бердянську [5, с. 210–235]. Новий законопроект став предметом бурхливих дискусій на X Всеукраїнських муніципальних слуханнях, що проходили 17–19 березня 2005 року в м. Судаку.

Учасники муніципальних слухань багато в чому підтримали основних доповідачів, але разом з тим за змістом реформ, термінів і механізмів її проведення запропонували своє бачення вирішення проблем. Гостра дискусія розгорнулася з питання територіальної організації нашої держави, сутності реформування територіального

устрою України. Одностайність була в одному – така реформа необхідна. Вона і так спізнилася вже на багато років. Невиправдане затягування її проведення протягом усього періоду незалежності України породило безліч суперечностей і перешкод на шляху ефективної організації державної влади і місцевого самоврядування. І з цим фактом навряд чи хто сперечатиметься. Особливо негативно це позначилося на розвитку місцевого самоврядування. Спроби його вдосконалення кожного разу натрапляли на відсутність законодавчого регулювання насамперед територіальної основи місцевого самоврядування. Без цього всі конструктивні пропозиції залишалися в повітрі, не маючи міцного земного підґрунтя. Жоден законодавчий акт не містить відповідних норм, регулюючих основні питання територіальної організації нашої держави, окрім двох статей Конституції України [6, ст. 132, 133], в яких лише закріплені основні принципи територіального устрою і перераховані адміністративно-територіальні одиниці. До того ж, практика державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні показала, що й сам зміст конституційних положень, які стосуються територіального устрою, також потребує уточнення і зміни.

Слід зазначити, що проблема вдосконалення територіальної організації нашої держави є досить складною і вимагає передусім всебічного наукового обґрунтовування, правового, організаційного й фінансового забезпечення. Теоретична та правова недбалість у підходах до вирішення цієї проблеми може призвести до вельми сумних наслідків. На жаль, дуже мало уваги цій проблемі приділено у вітчизняній правовій і політичній науці, хоча потреба і необхідність у цьому величезні. Звернемо увагу й на те, що адміністративно-територіальний устрій – це не просто проблема розподілу території держави на певні частини. Насамперед – це проблема влади та її організації, як у центрі, так і в територіальних утвореннях. Як справедливо відзначає М. Орзіх "…зведення територіального устрою до розділу території є спрощеним і не забезпечує вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни й територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, з населенням" [7, с. 12].

На жаль, до цієї проблеми іноді спостерігається однобічний підхід. Склалася думка, що територіальний устрій держави – це лише розподіл єдиної його території на окремі частини (області, райони, міста, села, селища, райони в містах). Чималу роль у формуванні такої думки зіграла стаття 133 Конституції України, в якій просто перераховані адміністративно-територіальні одиниці. Таке спрощене розуміння територіального устрою держави не відображає справжнього змісту даного поняття. Більш того, його спотворене тлумачення дає можливість дотепер зберігати централізовану систему територіальної організації влади. При домінуючому впливі центру в системі державного управління вищою цінністю фактично визнається не людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, права і свободи, як це встановлено Конституцією, а так званий загальнодержавний інтерес. Проте загально-державний інтерес, відірваний від конкретної людини, від конкретного територіального утворення – порожня абстракція, яка не має ні теоретичного, ні практичного значення для зміцнення української державності.

Тим часом, аналіз наукових робіт вітчизняних і зарубіжних вчених, соціальна практика свідчать про те, що територіальний устрій держави (його територіальна організація) – це не тільки розподіл території на окремі її частини. Воно включає також:

- правовий статус територіальних утворень;
- певну систему влади й управління в них;
- систему взаємостосунків між державою в цілому і територіальними одиницями;
- систему взаємостосунків між територіальними частинами держави.

Такого висновку можна дійти після ретельного аналізу статті 132 Конституції України, в якій закріплюється принцип поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади. Наповнення конкретним змістом зазначених елементів територіальної організації в їх взаємозв'язку дає можливість визначити рівень централізації або децентралізації конкретної держави, а, отже, і рівень, обсяг самоврядних можливостей. Таке розуміння територіальної організації знайшло своє відображення в конституційній теорії та практиці європейських держав, в основу яких покладено принцип децентралізації і субсидіарності, чого, на жаль, немає в Україні.

Важливо також враховувати, що вибір територіальної організації держави не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб'єктивним бажанням окремих авторів і політичних сил. Цілою низкою соціальних, економічних, національних, історичних та інших чинників, що й закріплено в Конституції України (ст.132), він завжди приречений здійснюватися в кожній конкретній державі.

З огляду на викладене можна виділити найважливіші проблеми вдосконалення територіального устрою України:

• законодавче встановлення статусу адміністративно-територіальних одиниць;
• визначення чітких і науково обґрунтованих критеріїв їх класифікації;
• законодавче закріплення взаємостосунків між державою й адміністративно-територіальними одиницями;
• закріплення форм і методів взаємин між самими територіальними одиницями держави.

Важливо відзначити, що територіальні одиниці є суб'єктами права і мають свій статус. У вітчизняній теорії права категорія "статус суб'єкта права" звичайно визначається як система, комплекс основних прав і обов'язків, встановлених нормами права. У найзагальнішому розумінні поняття "статус суб'єкта права" можна визначити як правове положення суб'єкта права по відношенню до інших суб'єктів права, з якими він може вступати у правові відносини. Окремі вчені сюди ж відносять гарантії реалізації прав, відповідальність територіальних утворень, що, на наш погляд, цілком допустимо. Основою територіального утворення, як відособленої складової частини території держави, в якій функціонують відповідні органи влади, є його певна територія і населення, що мешкає на цій території – територіальний колектив (частина населення держави). Спираючись на визначення статусу суб'єкта права, можна виділити такі елементи правового статусу територіальних утворень: *соціальне призначення; компетенція (функції і повноваження); порядок формування (спосіб легітимізації), зміни і ліквідації; чітко визначені адміністративно-територіальні межі; внутрішня організація (організація влади та її взаємовідношення із центральною владою, а також з іншими територіальними утвореннями); відповідальність.* Конкретний зміст цих елементів у їх взаємозв'язку дозволяє визначити місце і роль кожного територіального утворення в системі територіальної організації держави.

Адміністративно-територіальні одиниці нашої держави можна розрізняти відповідно до рівня територіального розподілу. Згідно з Конституцією України первинним рівнем системи територіального устрою є міста, села і селища (природні територіальні утворення). Другий рівень складають райони, а третій – області, міста Київ і Севастополь (відповідно до ст.133 Конституції України вони мають аналогічний з областями територіальний статус), а також Автономна Республіка Крим (штучні територіальні утворення). Територіальні утворення кожного з рівнів разом із загальними рисами мають і особливості свого статусу. Звідси випливає необхідність різних форм організації влади та місцевого самоврядування в цих адміністративно-територіальних одиницях.

Згідно з Конституцією України (ст. 140) самокерованими адміністративно-територіальними утвореннями є міста, села і селища. Відповідно до цього положення й повинна будуватися вся організація системи місцевого самоврядування в Україні. Проте практика місцевого самоврядування розкрила певні суперечності в його реалізації. Насамперед виявилася невідповідність конституційно встановленого первинного рівня територіального устрою тому, що є на практиці.

Нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, а по суті ототожнення її з населеним пунктом, зумовили реальне існування таких територіальних утворень, як "селище міського типу", селища та міста в місті, міста в районі міста. Іноді, навіть в офіційних документах, зустрічається тлумачення "сільської ради" як адміністративно-територіальної одиниці. Далі. Територія громад у нас, в основному, обмежена рамками населених пунктів. Залишається багато територій, на які не розповсюджується компетенція жодної територіальної громади. На необхідність вирішення цієї проблеми як пріоритетної неодноразово вказувалося нашими політиками, представниками місцевого самоврядування, в рішеннях Конгресу місцевих і регіональних влад України. В результаті дискусій, пануючою стала ідея про закріплення в Конституції України як базової, первинної адміністративно-територіальної одиниці – громади (сільської, селищної, міської), що знайшло своє відображення в законопроекті № 3207–1. Ця ідея отримала свій розвиток у названому законопроекті "Про територіальний устрій". На наш погляд, це правильне рішення, принаймні в сучасних умовах розвитку нашої держави. *По-перше*, це сприятиме створенню стрункої системи адміністративно-територіального устрою, яка не допускає включення одного територіального рівня до складу іншого. *По-друге*, така система обумовлює специфіку організації державної влади й самоврядування на кожному рівні територіальної організації держави. *По-третє*, в одній адміністративно-територіальній одиниці буде один первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Проте заперечення викликає підхід до вирішення проблеми формування самодостатніх громад шляхом їх укрупнення за таким критерієм, як кількість населення.

Однак і тут необхідно уникнути старих помилок і законодавчо визначити:

• статус громад як адміністративно-територіальних одиниць базового (первинного) рівня, порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою;
• чіткі критерії їх класифікації, а також критерії віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст;
• порядок утворення громад, що включають декілька населених пунктів, їх державну реєстрацію;
• статус населених пунктів, що входять до складної громади, можливість створення в них самоврядних структур, рівність у наданні соціально-культурних і адміністративних послуг у складових частинах громади, в створенні матеріально-фінансової бази їх розвитку;
• правовий статус областей і районів…

При цьому слід керуватися правилом, відповідно до якого встановлення функцій та повноважень адміністративно-територіальних одиниць, їх перерозподіл між рівнями територіальної організації держави слід починати з громад. Ті функції і повноваження, які об'єктивно не можуть виконувати громади, передаються на рівень районів, а ті у свою чергу – на рівень областей, а від них – державі в цілому. У цьому й полягає сутність принципу субсидіарності. Якщо громади є територіальною базою місцевого самоврядування, то регіональні адміністративно-територіальні одиниці (області та райони) мають стати територіальними утвореннями, які реально гармонізуватимуть загальнодержавні й місцеві інтереси. І це буде запорукою формування в Україні реального місцевого і регіонального самоврядування європейського зразка, а також ефективної державної влади.

1. *Ющенко В.* Ми – одні з творців європейської культури, європейських цінностей. [Виступ Президента України на міжнар. конф. "Порядність, прозорість, професіоналізм: чи готова місцева влада жити в Європі?", яка проходила в рамках Програми партнерства громад Фундації "Україна – США" (13–14 трав. 2005 р.)] // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 3(29). – С. 2-9

2. Актуальні проблеми управління територіями в Україні: [Матер. наук.-практ. конф. 26–27 листоп. 1992 р.] – К., 1993. – 347 с.

3. Міжнародний симпозіум "Конституція незалежної України" 3–5 липня 1992 року / Під загальною ред. С. Головатого. – К.: Укр. правн. фунд., 1992. – С. 259.

4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність: Вид. 2-е, вип. та допов. / Під заг. ред. В. Г. Яцуби. – К., 2002. – 270 с.

5. Муніципальний рух: новий етап розвитку: [Матер. VII Всеукр. муніципал. слухань "Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку" (6–8 верес. 2001 р., м. Бердянськ)] / Заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – 560 с.

6. Конституція України. – К.: Парламентське видво, 1996. – 48 с.

7. *Орзіх М.* Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України //Право України. – 2005. – № 7. – С. 11–15.

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Д. КАРАМИШЕВ,
кандидат медичних наук, доцент,
докторант кафедри управління
охорони суспільного здоров'я
Харківського регіонального інституту
Національної академії державного управління
при Президентові України

Постановка проблеми. Однією з найважливіших функцій держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою є створення правової основи її функціонування. Насамперед це прийняття законів і норм, що регулюють інноваційну діяльність в окремих сферах функціонування соціально-економічних відносин, а також контроль за їх виконанням.

Правове регулювання розвитку економіки України здійснюється шляхом прийняття Верховною Радою України законів і законодавчих актів, видання наказів Президента України, нормативних актів уряду (постанов, розпоряджень), Національного банку України, а також розроблення механізму їхньої реалізації й контролю за їх виконанням. Закони, законодавчі й нормативні акти визначають об'єкт і зміст регулювання, відповідальність юридичних і фізичних осіб за їх невиконання. Закони здійснюють функцію довготермінового правового регулювання, а накази, нормативні акти, як правило, – короткотермінового, або оперативного [1].

Основними, визначними методами державного регулювання соціальної сфери, зокрема і сфери охорони здоров'я, також являються правові методи. Інші методи регулювання засновані на правових методах і не відокремлюються від них.

Закони – це найвищий імперативний вираз та втілення державної волі суспільства. Цим зумовлена їх найвища юридична сила в порівнянні з усіма іншими актами. Усі інші нормативно-правові акти держави видаються на основі, згідно та заради виконання законів, тобто мають підзаконний характер [2].

Правовою основою діяльності системи охорони здоров'я є Конституція України і "Основи законодавства України про охорону здоров'я", що проголошують і гарантують право кожної людини на охорону здоров'я [3, 4].

Наявність ефективного законодавства є запорукою формування державної політики охорони здоров'я та її подальшої успішної реалізації, забезпечення успіху в реформуванні системи охорони здоров'я, вдосконалення державного управління в цій надзвичайно важливій галузі. Однак на сьогодні існують певні протиріччя між чинним законодавством про охорону здоров'я і стратегічними напрямами розвитку галузі. Насамперед немає чіткого розуміння стратегії розвитку системи охорони здоров'я на довго- та середньострокову перспективу. Чинні "Основи Законодавства України про охорону здоров'я" та "Концепція розвитку охорони здоров'я" можна вважати морально застарілими, тому що вони не враховують складність економічної ситуації у галузі та тенденції розвитку суспільства у напрямі інноваційних перетворень [4, 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань законодавчого забезпечення функціонування галузі охорони здоров'я останнім часом приділялась увага з боку багатьох вітчизняних вчених, таких як В. Москаленко, Р. Богатирьова, Я. Радиш, А. Підаєв, І. Солоненко, А. Біловол, З. Гладун, Б. Волос, В. Пономаренко, Л. Григорович, Т. Педченко, а також інших. Економічні аспекти організації та державного регулювання діяльності системи охорони здоров'я розглядалися в роботах Ю. Вороненка, О. Голяченка, А. Сердюка, В. Журавля, В. Євсеєва, В. Лехан, В. Рудого, О. Галацана, В. Руденя та інших. Однак до теперішнього часу досі не розроблені дієві економіко-правові механізми державного регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я.

Метою дослідження є визначення концептуальних засад формування та реалізації дієвої державної політики охорони здоров'я та економіко-правових механізмів державного регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я з урахуванням євроінтеграційних тенденцій розвитку українського суспільства.

Сьогодні назріла гостра необхідність функціонування вітчизняної системи охорони здоров'я в єдиному правовому полі. Тому вкрай необхідною є планомірна системна робота з формування Кодексу законів про охорону здоров'я населення, який має стати головним завданням Комітету з охорони здоров'я Верховної Ради України.

Розглянемо деякі блоки законів, які можуть увійти до Кодексу:

• надзорні закони, що спрямовані на забезпечення безпечних умов життя та середовища проживання людини (про санітарно-епідеміологічний благоустрій населення, про охорону атмосферного повітря, про питну воду, про радіаційну безпеку населення);

• закони профілактичного спрямуванні (про імунопрофілактику інфекційних хвороб, про попередження розповсюдження захворювання, що викликається вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ-інфекція), про попередження розповсюдження туберкульозу, про обмеження тютюнопаління, про наркотичні засоби та психотропні речовини, про якість та безпечність харчових продуктів);

• закони, що захищають права громадян у галузі охорони здоров'я (про права пацієнтів, про рекламу медичних послуг, медичних виробів та лікувальних засобів);

• закони, що визначають права та відповідальність медичних працівників, а також відповідальність юридичних та фізичних осіб за правопорушення в галузі охорони здоров'я (відповідні статті в Карному та Цивільному кодексах, закони про страхування робітників, про професійну медичну етику, про пенсії за вислугу років для всіх медичних робітників);

• закони, що регламентують діяльність національної системи охорони здоров'я (Основи законодавства України про охорону здоров'я, закон про регулювання приватної медичної діяльності, про лікарняні засоби, про медичні вироби);

• закони, що регулюють окремі види медичної діяльності (про психіатричну допомогу та гарантії прав громадян при її наданні, про донорство крові та її компонентів, про трансплантацію органів та тканин людини) [2].

З огляду на початок інтеграції України до Європи, першочерговими завданнями є: приведення національного законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу шляхом забезпечення еволюційного переходу до нових форм і методів здійснення державної політики в охороні здоров'я, врахування потреб входження країни у міжнародну спільноту як з питань здоров'я, так і захисту прав людини; активне залучення професійних галузевих асоціацій, громадських організацій, соціальних фондів, інших інститутів громадянського суспільства охороноздоровчого спрямування до питань державного управління системою охорони здоров'я; створення дієвої системи соціального захисту медичних працівників та пацієнтів.

Учасниками Парламентських слухань, що відбулися у липні 2005 року, подано пропозиції про внесення змін до законодавства щодо введення спеціального податку на тютюнові вироби і алкоголь або виділення фіксованої частки акцизного збору на ці товари з метою спрямування відповідних коштів на фінансування потреб охорони здоров'я.

Підготовлено для подання Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення до Основ законодавства України про охорону здоров'я змін, спрямованих на: забезпечення чіткого правового визначення понять "медична допомога", "медичні послуги", "медичне обслуговування" та "допоміжні послуги у сфері охорони здоров'я".

Також підготовлено пропозиції щодо конкретизації Програми надання населенню гарантованої державою безоплатної медичної допомоги, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 року № 955 [6].

Необхідно доопрацювати законодавчу базу охорони здоров'я так, щоб вона забезпечила

еволюційний перехід до нових форм і методів здійснення державної політики в цій сфері, враховувала б потребу входження нашої країни у міжнародну діяльність як з питань здоров'я, так і захисту прав людини.

Отже, реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я передбачає низку інноваційних перетворень, які б стосувалися не тільки модернізації матеріально-технічної бази галузі, впровадження нових прогресивних засобів та методів лікування, а й були спрямовані на удосконалення нормативно-правової бази, встановлення гарантованого державою обсягу безоплатної медичної допомоги, запровадження багатоканального фінансування, децентралізацію управління, впровадження стандартів медичних технологій, досягнення справедливості й рівності у питаннях охорони здоров'я.

Вважаю за необхідне законодавчо затвердити Концепцію структурної перебудови та інноваційного розвитку медичної галузі, що надасть змогу поставити систему охорони здоров'я на шлях системних інноваційних перетворень.

Наша особиста пропозиція – це зміна назви МОЗ. Пропонується назва: Міністерство охорони здоров'я та медичного забезпечення (мається на увазі забезпечення медичними послугами та медичною продукцією). Термін охорона здоров'я не відображає повною мірою сучасний зміст та функції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я населення.

З огляду на важливість питання ефективного державного регулювання економіки, зокрема процесу опанування ринкової системи господарювання в соціальній сфері, в Україні ухвалено Закон "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [7], який є основою правового регулювання господарчих відносин між регулюючими та іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Згідно з законом, принципами державної регуляторної політики є:

- доцільність;
- адекватність;
- ефективність;
- збалансованість;
- передбачуваність;
- прозорість та врахування громадської думки [7].

Регулювання умов інноваційної діяльності здійснюється через систему податків, проведення амортизаційної політики, надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; проведення кредитної політики; через державні норми та стандарти; антимонопольні заходи; регулювання сфер і об'єктів інвестування інновацій; регулювання фінансових інвестицій.

Серед засобів впливу держави на процес функціонування соціальної сфери важливе місце належить державним асигнуванням і дотаціям, оскільки ключовим моментом у побудові механізму державного регулювання є надійне забезпечення діяльності цієї сфери.

Перше місце в бюджетних витратах посідають соціальні статті:

- соціальна допомога;
- освіта;
- охорона здоров'я.

У цьому виявляється головна мета державного регулювання – стабілізація, збалансованість, зміцнення й пристосування існуючого соціально-економічного устрою до умов, що постійно змінюються. Соціальні витрати спрямовані на пом'якшення диференціації соціальних груп.

Державні асигнування – це виділення певної суми грошових коштів на фінансування господарських об'єктів, видів діяльності або соціальних програм за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також державних позабюджетних фондів.

Бюджетні асигнування встановлюють обов'язковий обсяг і цільове призначення витрат бюджетних коштів. За допомогою асигнувань Державного бюджету держава здійснює цілеспрямований вплив на соціальні об'єкти у вигляді прямої державної допомоги на впровадження тих чи інших заходів. Цього разу Державний бюджет відіграє роль інструменту цільового перерозподілу національного доходу на користь вирішення соціальних проблем [8].

Обсяг видатків на охорону здоров'я 2001 року становив 5,4 млрд грн, 2002 року – 6,5 млрд грн, 2003 року – 8,5 млрд грн, 2004 року – 9,4 млрд грн. 2005 року 11,6 млрд грн, у т. ч. Державний бюджет – 3044,5 млн грн. (26,2 %), місцеві бюджети – 8559,9 млн грн (73,8 %). Питома вага видатків на охорону здоров'я в загальному обсязі ВВП 2005 року дорівнює 3 % (2002 року – 2,9 %, 2003 року – 3,2 %, 2004 року – 2,8 %), в обсязі зведеного бюджету за загальним фондом – 13 % (2002 року – 13,9 %, 2003 року – 14,4 %, 2004 року – 12,8 %) [6].

У загальній структурі витрат на охорону здоров'я питома вага витрат на заробітну плату з нарахуваннями в середньому складає 85 %, а в деяких випадках вище 90 %. Приблизно 5–7 % витрат займають енергоносії, 5 % – медикаменти,

тільки приблизно 2–3 % витрат спрямовані на харчування хворих, інше – трансфери та інші витрати. Одним словом, витрати, що не пов'язані з безпосереднім лікуванням хворих, складають майже 90 %.

Всесвітня організація охорони здоров'я рекомендує формувати бюджет охорони здоров'я за такою структурою: з Держбюджету 60 % коштів; з коштів медичного страхування, що виділяються роботодавцем – 30 %, з особистих коштів громадян – 10 %. Таким чином, система фінансування охорони здоров'я будується в основному згідно з бюджетно-страховою системою [9].

Формування багатоканальної системи фінансування медичної допомоги передбачає створення механізмів поділу всієї системи медичної допомоги на три сектори – державний, суспільно-солідарний та приватний. Багатоканальність фінансування охорони здоров'я має будуватися за трирівневим принципом надання лікувально-профілактичної допомоги: перший рівень – базовий, життєзберігаючий (за рахунок бюджетних коштів), другий рівень – основний, забезпечуваний (за рахунок обов'язкового медичного страхування) і третій, сервісний (за рахунок добровільних внесків відповідно до програм добровільного медичного страхування та платних послуг).

Сьогодні фахівцями розглядається можливість прийняття та введення в дію решти законів щодо впровадження в системі охорони здоров'я елементів багаторівневого фінансування галузі, зокрема й загальнообов'язкового медичного страхування. Цьому сприятиме ціла низка законопроектів, поданих на розгляд до Верховної Ради України. Серед останніх можна згадати відомі законопроекти № 3370 "Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування" та № 4505 "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" [10, 11].

Метою загальнообов'язкового медичного страхування є гарантування громадянам захисту їхніх майнових інтересів у разі виникнення страхового випадку, іншими словами майнового відшкодування, пов'язаного з можливими особистими витратами на лікування (мається на увазі купівля ліків, проведення певних діагностичних обстежень). Якщо мова йде про надання медичної допомоги за рахунок страхових коштів, то це вже суперечить Конституції України (про безоплатну медичну допомогу), тут потрібно чітко розрізняти поняття медичне страхування та безоплатна медична допомога.

Конституційний Суд України вважає, що частина перша статті 49 Конституції України закріплює право кожного на медичне страхування, тобто не обов'язкове, а добровільне медичне страхування громадян. Стосовно державного медичного страхування, то його запровадження не суперечитиме конституційному припису "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" лише у тому разі, коли платниками обов'язкових страхових платежів (внесків) будуть організації, установи, підприємства, інші господарюючі суб'єкти, які займаються підприємницькою діяльністю, державні фонди тощо. Стягнення таких платежів (внесків) з громадян у системі державного медичного страхування не відповідатиме конституційному положенню, що тлумачиться, оскільки буде однією з форм оплати за надання їм допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я [12].

Отже, соціальне медичне страхування в Україні пропонується організувати на таких принципах:

- соціальної солідарності;
- економічної ефективності і обґрунтованості медичної допомоги;
- відповідальності держави за сталість системи соціального медичного страхування.

Очікується, що медичне страхування в Україні набуде ознак соціального страхування та ґрунтуватиметься на принципі "багатий платить за бідного, здоровий за хворого, молодий за старого".

Висновки та перспективи подальших розвідок:

1. Основними, визначними методами державного регулювання соціальної сфери, зокрема сфери охорони здоров'я, є правові методи. Інші методи регулювання засновані на правових методах та не відокремлюються від них.

2. Наявність єдиного правового поля, ефективного законодавства є запорукою формування державної політики охорони здоров'я та її подальшої успішної реалізації, забезпечення успіху в реформуванні системи охорони здоров'я, вдосконалення державного управління в цій надзвичайно важливій галузі.

3. Першочерговим завданням є розробка та впровадження у дію відновленого законодавства, яке забезпечить можливість переходу до бюджетно-страхової форми фінансування галузі охорони здоров'я та виведення системи охорони здоров'я з довготривалої кризи. Метою цих змін має бути забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я та соціальних гарантій населення стосовно отримання доступної та якісної медичної допомоги.

4. Перехід до обов'язкового медичного страхування змусить визначити обсяги громадської

солідарності та відповідальності держави і таким чином не допустить неконтрольованого переміщення ресурсів у сферу платної медицини.

1. Економіка й організація інноваційної діяльності: Підручник / О. І. Волков, М. П. Денисенко, А. П. Гречан та ін.; Під ред. проф. О. І. Волкова, проф. М. П. Денисенка. – К.: Професіонал, 2004. – 960 с.

2. *Герасименко Н. Ф., Александрова О. Ю.* Управление системой здравоохранения – законодательные аспекты // Проблемы управления здравоохранением. – 2003. – № 2. – С. 5–7.

3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

4.Україна. Закон. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Прийнятий 19 листоп. 1992 р. № 2801–XII // ВВР України. –1993. – № 4. – Ст. 12.

5.Україна. Президент. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України: Указ... 7 груд. 2000 р. № 1313/2000. – К.: МОЗ України, 2000.

6.Проблеми у сфері забезпечення охорони здоров'я і медичного обслуговування громадян України та шляхи їх розв'язання // Інформаційні та додаткові матеріали для учасників парламентських слухань. Київ. – 2005. – 5 лип.

7.Україна. Закон. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Прийнятий 11 верес. 2003 р. № 1160–IV // ВВР України. – 2003. – № 3.

8. Економіка й організація інноваційної діяльності: Підручник / О. І. Волков, М. П. Денисенко, А. П. Гречан та ін.; Під ред. проф. О. І. Волкова, проф. М. П. Денисенка. – К.: Професіонал, 2004. – С. 484.

9. *Акопов В. И.* Медицинское право: книга для врачей, юристов и пациентов. – Москва: ИКЦ "МарТ"; Ростов н/Д: Изд. центр "МарТ", 2004. – С. 31–32.

10. Україна. Проект Закону. Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування: Реєстр. № 3370 від 8 жовт. 2003 р. – http:// www.rada.gov.ua.

11. Україна. Проект Закону. Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування: Реєстр. № 4505 від 12 груд. 2003 р. – http:// www.rada.gov.ua.

12.Україна. Конституційний Суд.Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої ст. 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення від 29 трав. 2002 р. № 10–рп/2002. – http:// www.rada.gov.ua.

ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

В. БЕССАРАБ,
кандидат технічних наук,
начальник управління організації впровадження персоніфікованого обліку Головного управління Пенсійного фонду України в Одеській області

Згідно із законодавством громадяни України мають рівні права на проходження державної служби. Проте добре відомо, що як на державній службі, так і загалом в управлінській діяльності певна нерівність осіб різних статей все ж існує: чим вище посада, тим менше можливостей має жінка зайняти її. Або навпаки, невисокі посади, причому не тільки управлінські (таке спостерігається і в промисловості, і в сільському господарстві), обіймають саме жінки. При цьому серед об'єктивних причин, які б зумовлювали таке явище, можна назвати лише різні можливості жінки й чоловіка поєднувати професійні та сімейні обов'язки. За відсутності соціальних послуг їх брак компенсує саме жінка, матір, що зрештою обмежує її кар'єру.

Питання про необхідність удосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків порушено в однойменному Указі Президента України [1].

Гендерну характеристику державної служби можна оцінити за допомогою даних державної статистики: згадаємо про звіт за формою № 9–ДС [2]. Однак для визначення пріоритетів може знадобитися більш детальна статистика. Причому економічно доцільно було б використовувати дані, які не потрібно збирати спеціально і які вже є в наявності.

Гендерний аспект державної служби дослідили, використовуючи можливості автоматизованої системи персоніфікованого обліку відомостей (АСПОВ), яка впроваджена в Україні 1999 року та використовується для обчислення пенсії за Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [3]. Система персоніфікованого обліку Пенсійного фонду України – це автоматизований банк даних про всі періоди трудової (підприємницької) діяльності застрахованих осіб (ЗО) та сплату ними внеску на обов'язкове державне пенсійне страхування або платежів за особливими способами оподаткування. Урахування сплати протягом усього життя дає змогу диференційовано оцінити внесок особи у свою пенсію.

В АСПОВ присутні відомості й про спеціальний стаж, який дає право особі на пільгове пенсійне забезпечення. Оскільки до пільгового відноситься й пенсійне забезпечення державних службовців, з даних персоніфікованого обліку можна вивести, скільки в регіоні, Україні працює таких службовців, їх розподіл за статтю, віком, їхню заробітну плату, тривалість періодів роботи протягом звітного року тощо.

У цій роботі дослідження проводили на прикладі даних про державних службовців Одеської області. Оцінювали гендерний аспект за показниками 2003-го звітного року, найбільш актуального на момент дослідження. За базовий було прийнято 2000-й звітний рік.

Більш детально метод дослідження усього зайнятого населення, а не тільки державних службовців, викладено в роботі [4]. Для одержання соціальних оцінок запропоновано використовувати дані

системи АСПОВ не тільки як відомчі, але також як представницькі статистичні [5]. Методику визначення за даними АСПОВ заробітної плати в усіх галузях економіки України для обчислення пенсії затверджено офіційно [6].

Чисельність та оплата праці державних службовців

Дані про держаних службовців вивчали у порівнянні з усіма застрахованими особами. Результати подані на рис. 1.

Чисельність застрахованих осіб. За даними системи персоніфікованого обліку 2000 року в Одеській області страховий внесок сплачували 420,5 тис. жінок та 436,1 тис. чоловіків. До 2003 року кількість застрахованих осіб знизилася до відповідно 416,5 тис. та 423,6 тис. осіб (рис. 1, а).

Загальні демографічні тенденції в зайнятому населенні негативні, тому що на пенсію щорічно виходить порівняно більша кількість осіб, аніж починає трудову діяльність. Це зумовлено найвагомішим фактором впливу на демографію – Великою Вітчизняною війною, після якої минуло приблизно стільки ж років, скільки становить в Україні вік виходу на пенсію [3]. У найближчі роки кількість ЗО в системі АСПОВ якщо й зростатиме, то лише за рахунок того, що з 2004-го звітного року в цій системі згідно із законом [3] вперше прописуватимуть фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які обрали особливі способи оподаткування.

Частка державних службовців у зайнятому населенні. 2000 року в області нараховувалося 10,4 тис. жінок та 4,8 тис. чоловіків, що займали посади, на які розповсюджується дія Закону України "Про державну службу". Жінок було у 2,16 раза більше за чоловіків. Трьома роками потому цих осіб налічувалося відповідно 12,5 тис. та 5,3 тис. Чисельна перевага жінок сягнула у 2,35 раза.

2000 року державні службовці-жінки складали 2,48 % загальної чисельності застрахованих осіб-жінок регіону, чоловіки – 1,11 %. 2003 року питома частка державних службовців зросла до відповідно 2,99 % та 1,25 % (рис. 1, б).

Отже, на відміну від зайнятого населення, де чисельність жінок та чоловіків приблизно однакова, серед державних службовців маємо велику чисельну перевагу жінок.

Середній вік застрахованих осіб. Середній вік визначали лише серед осіб працездатного віку (не старше віку виходу на пенсію – 55 років для жінок та 60 років для чоловіків). Дійсно, законодавчо граничний вік установлений лише для перебування на державній службі. Тому особи старше віку виходу на пенсію складають вагому частку в зайнятому населенні, а на державній службі – ні.

Середній вік знижується за усіма категоріями окрім ЗО-жінок (рис. 1, в). Це прояв того, що наразі на пенсію виходить відносно велика кількість осіб, народжених у перші роки після Великої Вітчизняної війни. За статтю середній вік відрізняється незначно, але з огляду на різний вік виходу на пенсію осіб обох статей можна констатувати: у жінок усіх категорій середній вік набагато "ближче" до верхньої вікової планки, коли настає час виходити на пенсію, аніж до нижньої, коли трудова діяльність лише розпочинається.

Частка застрахованих осіб молодше середнього віку. Середній вік "ділитиме" зайняте населення або його групу навпіл лише у випадку, коли віковий склад населення однорідний. Однак бачимо, що у 2000–2003 роках осіб, які не досягли середнього віку було більше за решту осіб лише серед державних службовців-чоловіків (рис. 1, г). Напевне, віковий склад цієї групи найякісніший, адже особи, що входять до її складу, мають ще й найменший середній вік.

Частка застрахованих осіб у працездатному віці. Найбільше у пенсійному віці працюють ЗО-жінки, адже чи не шоста частина працюючих – це особи старше 55 років (рис. 1, д). Мотивація зрозуміла: пенсія (до 1 січня 2004 року – дати набрання чинності законом [3] – її розмір обмежували) була чи не втричі менша за заробіток, що змушувало продовжувати трудову діяльність.

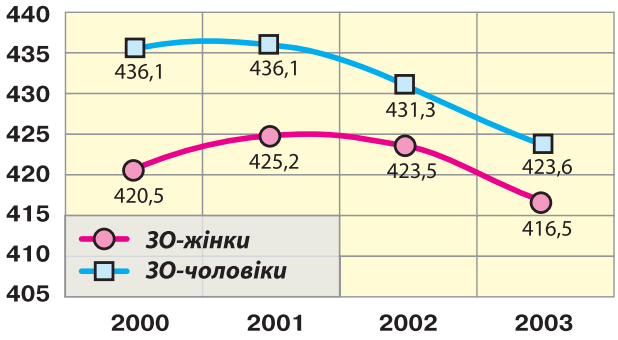
Чоловіки пенсійного віку також активні, хоча йдеться вже лише про дев'яту частину зайнятого населення. Більш того, раніше установили [7], що зарплата (дохід) чоловіків пенсійного віку майже не знижується. Хоча пенсійний вік чоловіків вищий, проте середня тривалість життя менша, тож частка працюючих ЗО-чоловіків пенсійного віку об'єктивно не може перевищувати частки працюючих ЗО-жінок цього ж віку.

Інша картина у державних службовців. Жінок пенсійного віку і мало (1,2 % – 1,7 %), і менше за чоловіків (1,6 % – 3,5 %). Непрямим чином це вказує на те, що жінки (принаймні цього віку) займають посади нижчі за чоловіків: рішення про клопотання щодо продовження терміну перебування на державній службі приймають не вони, та й мотивація у керівника державного органу для продовження терміну перебування на державній службі, скажімо, спеціаліста, менша за, наприклад, працівника керівного складу.

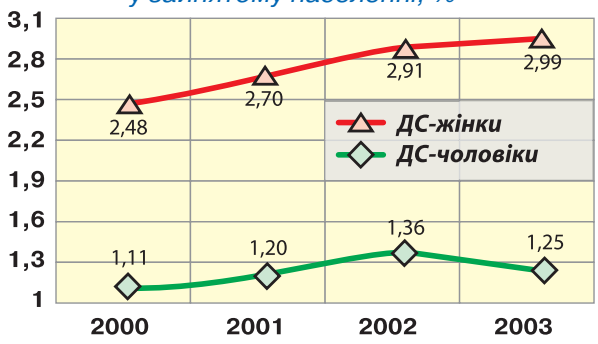
Частка державних службовців обох статей, працюючих у пенсійному віці, постійно зменшується. Зменшується й виявлена нерівність.

Рис. 1. Чисельність та оплата праці застрахованих осіб Одеської області, що мають статус державних службовців

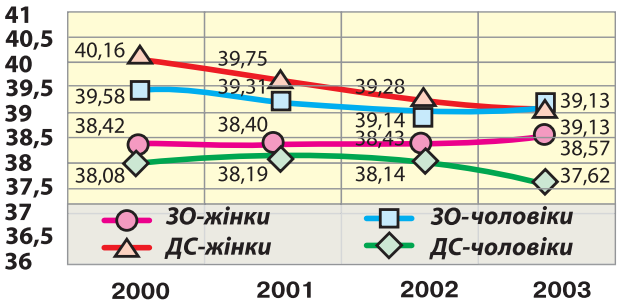
а) Чисельність застрахованих осіб, тис. осіб



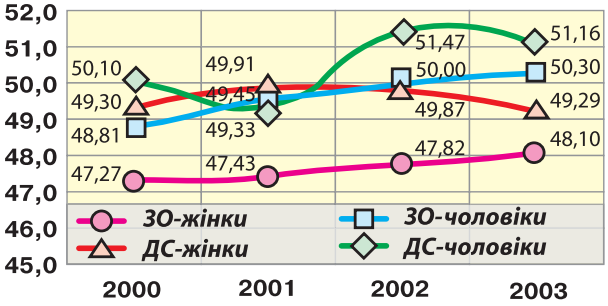
б) Частка державних службовців у зайнятому населенні, %



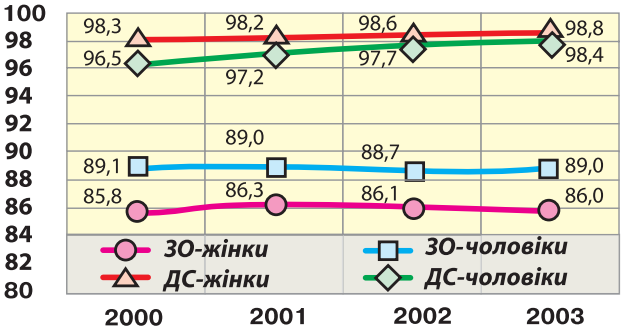
в) Середній вік застрахованих осіб, років



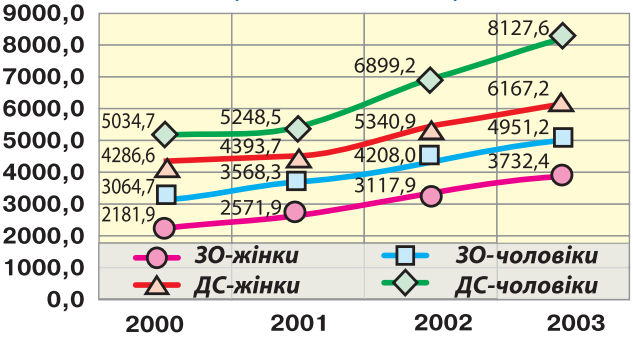
г) Частка застрахованих осіб молодше середнього віку,%



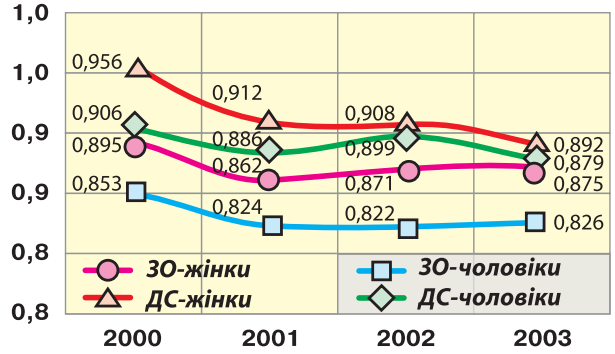
д) Частка застрахованих осіб у працездатному віці, %



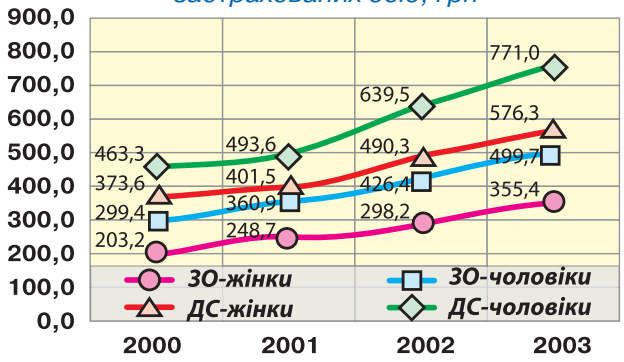
е) Середній річний заробіток застрахованих осіб, грн



є) Середня відпрацьована застрахованими особами частина року



ж) Середня місячна зарплата застрахованих осіб, грн



Середній річний заробіток застрахованих осіб. Нерівність у заробітку осіб різних статей спостерігається як на державній службі, так і в зайнятому населенні в цілому. Існує вона й між самими зазначеними групами (рис. 1, е).

За 2000 рік пересічна ЗО-жінка одержала 2181,9 грн зарплати, чоловік – 3064,7 грн, або в 1,40 раза більше. Державний службовець-жінка того року одержала 4286,6 грн, або в середньому в 1,96 раза більше за всіх жінок. Річний заробіток державного службовця-чоловіка склав 5034,7 грн. Це в 1,17 раза більше за жінку-колегу по державній службі та в 1,64 раза більше за всіх чоловіків.

2003 року ЗО-жінка одержала 3732,4 грн зарплати, чоловік – 4951,2 грн. Різниця в оплаті праці ЗО знизилася до 1,33 раза. Річний заробіток державних службовців був таким: жінки – 6167,2 грн (в 1,65 раза вище, ніж у ЗО-жінки), чоловіка – 8127,6 грн (в 1,32 раза вище, ніж у жінки-колеги по державній службі та в 1,64 раза – за пересічного ЗО-чоловіка).

Отже, на державній службі суми зарплат в 1,6 – 1,9 раза вищі аніж у середньому серед зайнятого населення. Розрив дещо скорочується. При цьому на самій цій службі чоловік одержує в 1,2 – 1,3 раза більше за жінку. Цей розрив збільшується.

Середня відпрацьована застрахованими особами частина року. Під час аналізу рівня оплати праці слід ураховувати, що зайнятість різних категорій осіб упродовж звітного року може бути різною. Цю величину за даними АСПОВ визначили як відношення кількості відпрацьованих особами календарних днів до тривалості року у днях.

Найдовше зайнятими впродовж року виявилися державні службовці, а з урахуванням статі – жінки (рис. 1, є). Однак протягом чотирьох розглянутих років зайнятість державних службовців, особливо жінок, і скоротилася найбільше: 2000 року вона коливалася від 0,853 у ЗО-чоловіків до 0,956 у державних службовців-жінок, 2003 року – від 0,826 до 0,892 відповідно у тих же категорій осіб. У роботі [8] зниження зайнятості пов'язали зі збільшенням питомої частки зайнятого населення, що працює "час від часу". А для державної служби таке зниження фактично означає певне зменшення мотивації для зайняття посад: чисельність осіб збільшилася, але й працювали вони у середньому менш тривалий період; таке можливо лише за умов більшої плинності кадрів.

Середня місячна зарплата застрахованих осіб. З урахуванням різної тривалості відпрацьованої частини року заробітна плата осіб відрізняється не так разюче, як річна сума заробітку.

2000 року місячна зарплата ЗО-жінки складала 203,2 грн, чоловіка – 299,4 грн, або в 1,47 раза більше. Державні службовці одержували відповідно в 1,84 та 1,55 разів більше. На державній службі чоловік одержував у середньому в 1,24 раза більше за жінку (рис. 1, ж).

2003 року зарплата ЗО-жінки сягнула 355,4 грн, чоловіка – 499,7 грн. Розрив скоротився до 1,41 раза. Державний службовець-жінка одержувала 576,3 грн, або в 1,62 раза більше за ЗО-жінку. Ще в 1,34 раза більшу зарплату (771,0 грн) одержував державний службовець-чоловік.

Зростання зарплати у 2000–2003 роках найбільшим було у ЗО-жінок – в 1,75 раза; за ними йшли ЗО-чоловіки – в 1,67 раза та державні службовці: чоловіки – в 1,66 раза, жінки – в 1,54 раза. Порівняно менші показники зростання зарплати державних службовців у ці роки були тому, що їхня зарплата майже не зростала у 2000–2001 роках.

Одержану гендерну нерівність осіб пояснює порівняння отриманих результатів зі статистичними даними про середню заробітну плату в Україні. Помісячно вона у середньому складала: 2000 рік – 231,04 грн, 2001 рік – 311,62 грн, 2002 рік – 376,38 грн [8], 2003 рік – 462,27 грн. Як бачимо, ЗО-чоловіки Одеської області отримували більш високі зарплати, жінки – менші (до речі, можна констатувати й той факт, що середня зарплата в Одеській області зростала менш вагомо, аніж у цілому в Україні: якщо 2000 року середня зарплата була ближча до зарплати жінок, то 2003 року – вже до зарплати чоловіків).

Праця державних службовців оплачується краще. На це впливають стабільність нарахування зарплати та її приблизно однакова для всіх структура: добуток посадового окладу та низка доплат і надбавок плюс премії та допомога для оздоровлення. Слід врахувати й те, що зарплата державного службовця – річ безперечно офіційна, тоді як у певних галузях економіки, на жаль, має поширення зарплата "в конверті". Таким чином від оподаткування ховають аж ніяк не малі зарплати.

Отже, для жінки умови оплати праці на державній службі можна вважати привабливими. Для чоловіка це не завжди може виявитися так. Розрив між мінімальною та максимальною зарплатою пересічного ЗО-чоловіка дуже значний – від нуля до, практично, необмежених сум зарплати (доходу). На державній службі нема такого великого розмаху варіювання зарплати; чоловік якщо й займає посаду, то таку, що оплачується порівняно добре. З огляду на структуру зарплати можна сказати: це стосується в основному високих посад. Факт відомий, але постає питання: чому цю саму посаду не може зайняти жінка? Вочевидь, нерівність статей існує й на державній службі.

Розподіл державних службовців залежно від року народження

Гендерну характеристику державних службовців можна деталізувати, якщо врахувати вік осіб. У системі АСПОВ вік особи можна установити за модифікованим ідентифікаційним номером її персональної облікової картки.

Чисельність державних службовців. У цій частині роботи враховано й державних службовців, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею віку 3-х років. Здебільшого це жінки.

2000 року найбільше було службовців обох статей, народжених у 50-х та 70-х роках XX століття (рис. 2, а). Це вік осіб відповідно 45–50 років та 25–30 років. Народжених у 60-х роках налічувалося менше. Брак таких осіб – це, так звана, "друга хвиля" осіб, ненароджених через ВВВ [4]. Незначна кількість народжених була і в 40-х та 80-х роках, проте стосовно цих інтервалів часу все більш-менш ясно: особи понад 55–60 років вибувають з державної служби через існування граничних термінів її проходження, а молоді особи ще не набули права на державну службу (наприклад, не мають необхідного рівня освіти).

Отже, на державній службі здебільшого – представники двох поколінь:

• особи, що досягли віку 45–50 років, працюють доволі довго (на державній службі, вочевидь, також);

• особи, чий вік у середньому складає 25 років, і хто, найімовірніше, потрапив на державну службу в 90-х роках XX століття.

Чисельність жінок була більшою за чоловіків у всіх вікових інтервалах. Виняток стосовно народжених до 1945-го року має об'єктивний характер, адже пенсійний вік чоловіків на п'ять років довший. Отже, ці чоловіки починають залишати державну службу п'ятьма роками пізніше.

2003 року державних службовців побільшало (рис. 2, б). Більше (734 проти 591 2000 року) налічувалося й жінок, що перебували у соціальних відпустках. Як і трьома роками раніше, найбільше таких було віком 26–28 років. Як правило, це вік, коли жінка народжує другу дитину. Таким чином, вона "жертвує" своєю кар'єрою заради цінностей родини (тим більше, що стаж державної служби у період соціальної відпустки вона не втрачає).

Досліджувались ті самі дві основні групи осіб, що належать до молодого та середнього поколінь. Проте молоді значно побільшало: переважно це 24-річні жінки (5,73 % загальної кількості зайнятих ЗО-жінок такого ж віку) та 32-річні чоловіки (1,86 %). Тому примітним стало чисельне переважання молодого покоління. Знову в усіх вікових інтервалах чисельно превалювали жінки.

Отже, кістяк державної служби складає середнє покоління. Ці люди були державними службовцями і в 80-х, і в 90-х роках. Проте все більшу частку складає молодь – це випускники вищих навчальних закладів вже самостійної України. Менш активно поповнюється державна служба особами віком приблизно 40 років. У 90-х роках минулого століття ці люди визначилися зі своєю службовою кар'єрою, тому її сьогоднішня зміна на державну службу, вочевидь, не так приваблива.

Оплата праці державних службовців залежно від віку та статі. Гендерний аспект не може не включати дослідження службової кар'єри осіб різної статі та віку.

Успішність кар'єри державного службовця визначається категорією його посади, власне посадою, посадовим окладом тощо. На жаль, таких даних у системі персоніфікованого обліку нема (для обчислення пенсії, окрім даних АСПОВ необхідна додаткова довідка з переліком складових заробітної плати). До того ж, систему оплати праці державних службовців побудовано так (і це є проявом урахування у вітчизняному законодавстві відомих світових підходів до заохочення осіб продовжувати державну службу), що чим довше особа працює, тим вище – за рівних інших умов – її зарплата. Тут діють: просування по службі шляхом присвоєння чергового рангу, встановлення надбавок до посадового окладу за вислугу років, надання щорічної додаткової відпустки за вислугу років понад 10 років.

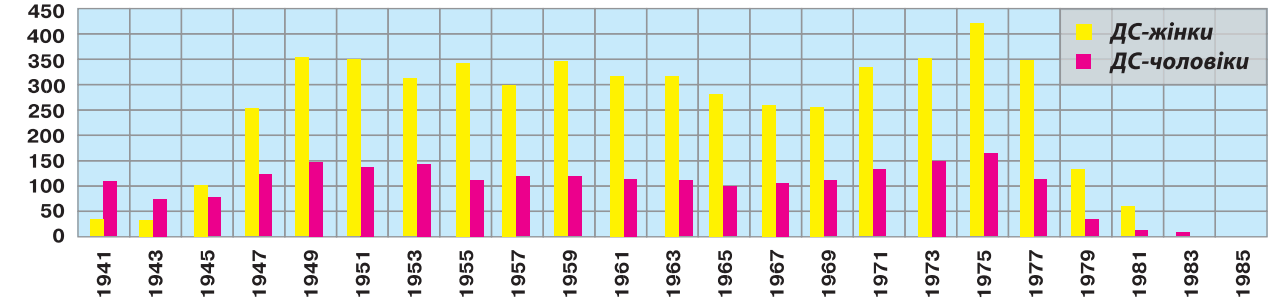
Проте заробітна плата здебільшого визначається все ж таки саме посадою, тобто кар'єру через оплату праці коректно оцінити можна. Це також досягається засобами системи персоніфікованого обліку.

Установили, що в усіх вікових групах державних службовців праця чоловіків оплачувалася краще за працю жінок. Про це свідчить лінія апроксимації залежності річної суми зарплати від віку: у чоловіків вона не тільки розташована вище, а й характеризується більш високим показником ступеня (рис. 2, в). Чим довше працює на державній службі чоловік, тим більше – за рівних інших умов – його заробітна плата випереджає зарплату жінки. Далі (це відповідає вікові осіб 40–45 років) відставання зменшується, потім (вік понад 50 років) – знову росте.

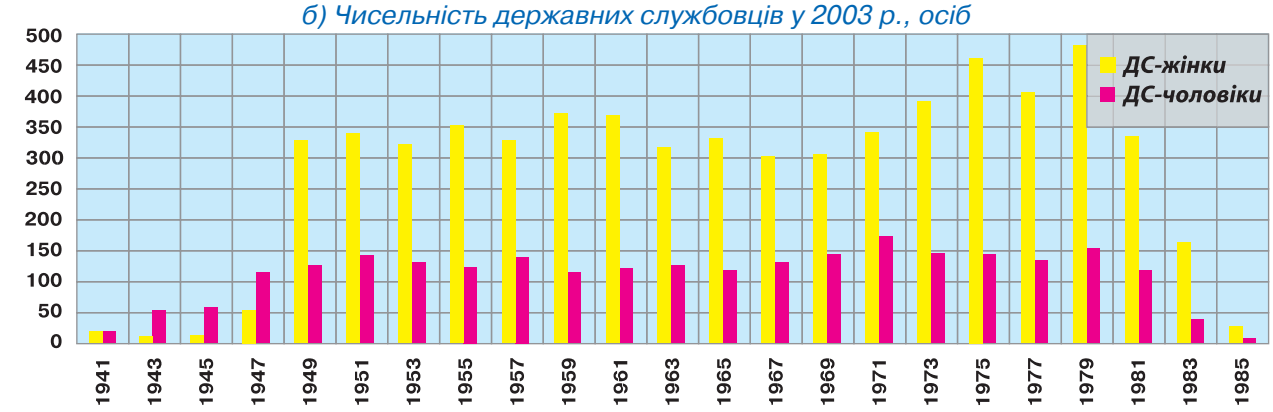
Характерно, що зазначене відставання зарплати жінок розпочинається з віку 20 років: перспективи державного службовця-жінки, її кар'єрний максимум ще більше обмежуються, тому що часто в цьому віці вона може перебувати в соціальній відпустці.

Рис. 2. Розподіл державних службовців Одеської області залежно від року народження

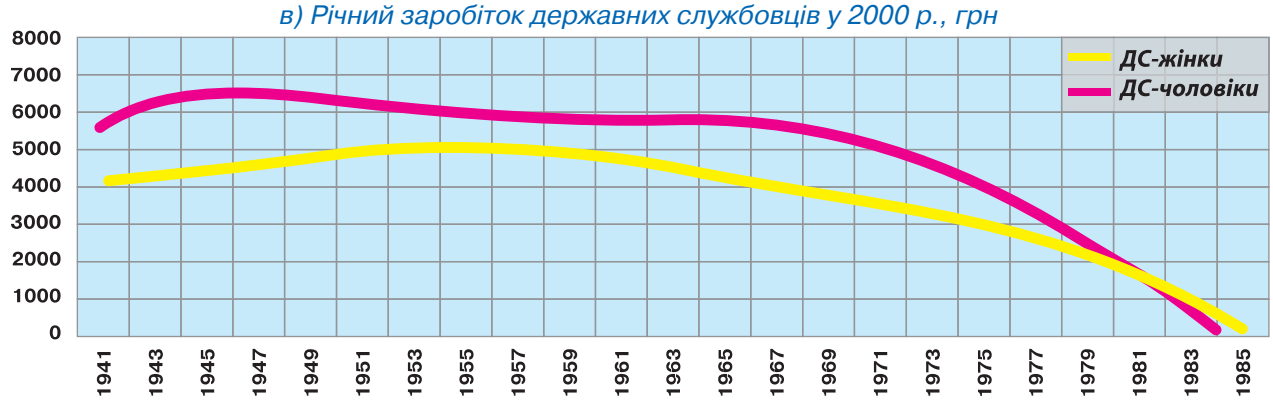
а) Чисельність державних службовців у 2000 р., осіб



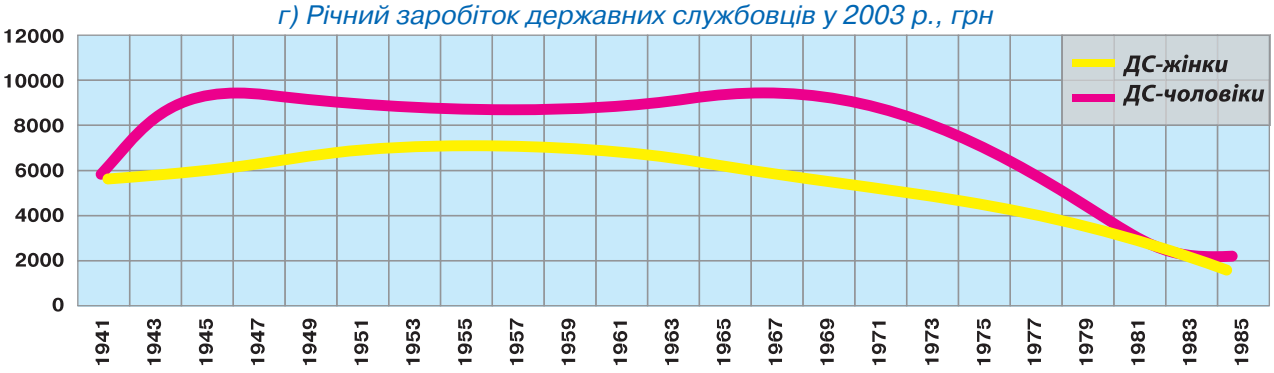
б) Чисельність державних службовців у 2003 р., осіб



в) Річний заробіток державних службовців у 2000 р., грн



г) Річний заробіток державних службовців у 2003 р., грн



Піку своє кар'єри жінки досягають у 52–54 роки, тобто безпосередньо перед виходом на пенсію. Зарплата 55-річних дещо знижується через те, що ці особи досягають граничного терміну перебування на державній службі протягом календарного року, і їх річний фонд оплати праці насправді – це фонд оплати праці лише кількох календарних місяців (від початку року до дня народження (читай: звільнення).

Чоловіки піку своєї кар'єри досягають у 50–55 років. Жінки віком понад 55 років потроху вибувають з державної служби через згадане вище обмеження, а чоловіки продовжують стало працювати, тому різниця в оплаті праці в цьому віковому інтервалі найбільш разюча. Звертає на себе увагу й той факт, що молодь доволі впевнено "наздоганяє" своїх більш літніх колег.

2003 року спостерігали таку ж картину. Просування по службі молодих чоловіків стало більш стрімким. Оплата праці цієї вікової категорії піднялася майже до рівня чоловіків старшого покоління (рис. 2, г). Річний заробіток 35-річного державного службовця поступався такому 58-річного (тут взято два характерних піки) лише на 1,03 тис. грн (86 грн у перерахунку на місяць). Хоча можна судити й по-іншому: зарплата державного службовця строго регламентована, чим вона ближче до можливого максимуму, тим важче досягти цієї межі.

Отже, на державній службі нерівність статей існує: праця чоловіків оплачується краще за працю жінок. Цей факт, а також та обставина, що чоловіків на державній службі значно менше за жінок, підтверджують, що чоловіки займають більш високі посади. Дійсно: якщо жінка та чоловік одного віку перебувають на державній службі однаковий термін і мають різні зарплати, це означає, що оклад чоловіка вищий. Таке можливе лише тоді, коли посада вища. Якщо ж разом з цим чоловік перебуває на державній службі менший термін, то це означає, що він одразу зайняв високу посаду, і його зарплата вище навіть за меншої вислуги років.

Чоловіків більш охоче залишають на державній службі й після досягнення граничного терміну перебування. Кількість жінок віком понад 55 років одразу значно меншає, вибуття чоловіків після 60 років не таке помітне. Це також непряме підтвердження того, що до граничного терміну особи різної статі підходять по-різному: жінки – спеціалістами, продовжувати їм термін перебування недоцільно (зазвичай, вони й самі цього не бажають), чоловіки – керівниками, їх досвід доцільно використовувати й надалі.

Потроху вирівнюється заробітна плата старшого покоління та молоді. Вислуга років у молоді менша, питома частка відповідної надбавки в її зарплаті об'єктивно менша, однак зарплата все ж висока. Отже, молодь також може займати високі посади. Те, що на державній службі можна зробити все більш стрімку кар'єру, – позитивний фактор. Негатив може полягати в тому, що, досягнувши певного рівня, молода особа може стикнутися з відсутністю мотивів, принаймні фінансових, для подальшої кар'єри.

Нерівність на державній службі має бути виправлена. Корективи у кадрову політику слід внести на всіх етапах проходження служби: при прийомі на державну службу, створенні умов для просування по державній службі шляхом займання більш високої посади, при формуванні кадрового резерву керівників, стажуванні, підвищенні кваліфікації, продовженні термінів перебування на державній службі тощо.

1. Україна. Президент. Про удосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Указ… 26 лип. 2005 р. № 1135/2005. – http: // www.rada.gov.ua.

2. http: // www.guds.gov.ua.

3. Україна. Закон. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Прийнятий 9лип. 2003 р. № 1058-IV. – http: // www.rada.gov.ua.

4. *Бессараб В. М.* Демографічні ризики солідарної пенсійної системи. – Україна: аспекти праці. – 2003. – № 5. – С. 26–34.

5. *Бессараб В. М.* Соціальне становище застрахованих осіб Одеського регіону. – Соціальна політика і соціальна робота. – 2004. – № 1. – С. 27–40.

6. Тимчасова методика визначення показників середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузях національної економіки, для призначення пенсій відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування": Затверджена спільним наказом Держкомстатистики, Мінпраці та Мінекономіки від 31 груд. 2003 р. № 472/352/398 та зареєстрована в Мінюсті України 20 січ. 2004 р. за № 85/8684.

7. *Бессараб В. М., Грушко Л. В.* Актуарні розрахунки заробітної плати для обчислення пенсії. – Україна: аспекти праці. – 2005 . – № 3. – С. 24–30.

8. *Бессараб В. М., Грушко Л. В.* Актуарні пенсійні розрахунки: страховий стаж. – Україна: аспекти праці. – 2004. – № 7. – С. 10–19.

9. Україна. Кабінет Міністрів. Про заходи щодо поліпшення пенсійного забезпечення громадян: Постанова… 20 листоп. 2003 р. № 1783. – http: // www.rada.gov.ua.

ПРО ДОСВІД РОБОТИ З ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: НА ПРИКЛАДІ ЖИТОМИРСЬКОЇ ОБЛАСТІ

І. ГЛУШКО,
директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій у Житомирській області

Причиною проблем у багатьох сферах суспільного життя, поряд з об'єктивними чинниками, є відсутність достатньої кількості високопрофесійних та висококваліфікованих кадрів, здатних забезпечити економічний розвиток держави.

Найважливішим інститутом професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування є ефективна діяльність післядипломної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

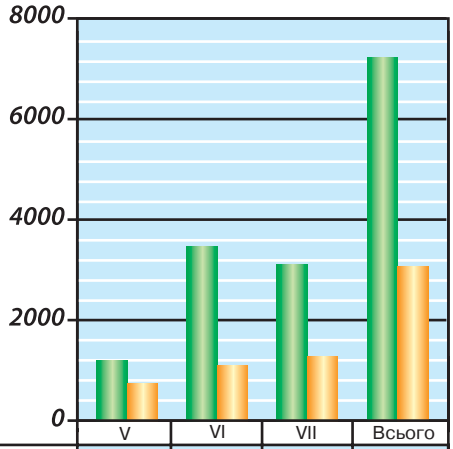
Навчання та підвищення кваліфікації державних службовців – це невід'ємна частина кадрової роботи. Згідно зі ст. 29 Закону України "Про державну службу" держава створює умови для навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах та шляхом самоосвіти. Відповідну підготовку здійснює Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій у Житомирській області.

За статистичними даними чисельність працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування V–VII категорій посад в області становить 10 577 осіб. З них в органах державної влади працює 7522 особи, в органах місцевого самоврядування – 3055 осіб. Їх розподіл за категоріями посад подано на діаграмі (див. рис. 1).

Відповідно до чинного законодавства щорічно мають підвищувати свою кваліфікацію не менше 20 % загальної чисельності державних службовців. Для Житомирської області це принаймні 1000 слухачів. Посадові особи місцевого самоврядування обов'язково навчаються раз на чотири роки. Для області це становить 763 особи на рік.

Крім того, в Центрі щороку підвищують кваліфікацію державні службовці V–VII категорій

Рис. 1.



	V	VI	VII	Всього
Державні службовці органів виконавчої влади	1033	3428	3061	7522
Посадові особи місцевого самоврядування	834	1068	1153	3055

посад, які працюють у територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади.

За розрахунками щорічно близько 50 керівників державних підприємств, установ і організацій мають підвищувати свою кваліфікацію.

Отже, загальний прогнозний щорічний обсяг підвищення кваліфікації для Центру складає до 2000 осіб.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання" Центр реалізує відповідні програми тематичних короткотермінових семінарів та постійно діючого семінару "Школа молодих лідерів".

2005 року в Центрі відкрито комп'ютерний клас, оснащений 10 персональними комп'ютерами. Загалом Центр має 19 комп'ютерів, на одному з яких встановлено поштовий сервер. Усі комп'ютери об'єднані в локальну мережу та підключені до Інтернету. Це зокрема дозволяє проводити там заняття з використанням ресурсів Інтернету в режимі реального часу.

Здобуття знань державним службовцем слід розглядати як безперервний процес, а не кінцевий результат певного періоду його життя. Працівник, який не підвищує професійний рівень, не збагачує свої знання – працює менш ефективно, адже використовує застарілі ідеї, методи, засоби для роботи.

Державний службовець, керівник установи із застарілими знаннями гальмує її розвиток, є супротивником нового, прогресивного, незвичного.

Тому керівники державних органів, їх структурних підрозділів мають постійно піклуватися про систематичне підвищення рівня знань державних службовців, їх компетентності, аби вони відповідали вимогам до посади, яку обіймають.

Навчання, запроваджене у Центрі, допомагає слухачам:

- юридично грамотно кваліфікувати факти та обставини, на професійному рівні приймати рішення та контролювати їх виконання;
- оволодівати формами і методами діяльності місцевих органів влади;
- застосовувати сучасні методи організації праці.

Належний рівень підвищення кваліфікації державних службовців можна забезпечити лише за наявності висококваліфікованого викладацького складу та відповідного організаційного забезпечення. У роботі Центру беруть участь майже 220 осіб, кандидатури яких погоджено з обласною державною адміністрацією. Серед викладачів – 7 докторів наук, 15 кандидатів наук, керівники обласних управлінь та відділів, які мають високий рівень теоретичної підготовки і значний досвід практичної роботи, викладачі вищих навчальних закладів Житомира. Активну участь у навчальному процесі беруть керівники обласної державної адміністрації, голова та керівники обласної ради. Для участі в роботі Центру передбачено запрошення відповідальних працівників центральних органів влади, народних депутатів України. У проведенні занять беруть участь і діляться досвідом роботи керівники рад різного рівня та відповідних державних адміністрацій.

З метою ознайомлення слухачів з кращим досвідом практичної роботи Центр проводить виїзні практичні заняття на базі районних, селищних, сільських рад. Для удосконалення змісту навчання в Центрі вивчають і враховують думки слухачів.

Практика підтверджує безумовну необхідність і корисність підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування в Центрі. У свою чергу, аналізуючи практику спілкування зі слухачами, можна зробити висновок щодо поглядів на державну кадрову політику в Україні. Зокрема можна зазначити деякі її риси. Державна кадрова політика:

- не повинна бути декларативною й абстрактною, а мусить мати творчий, дієвий характер;
- має бути системною, комплексною і всебічною, що зокрема обумовлює її динамічність, а відтак і поетапність проведення;
- має бути загальною (як об'єкт політики доцільно розглядати все працююче населення);
- мусить мати новаторський, не кон'юнктурний характер, йти на декілька кроків вперед, бути прогнозованою, демократичною.

На жаль, доводиться констатувати, що якісний стан персоналу місцевих державних органів не повною мірою відповідає вимогам політичної й економічної реформи. Це зумовлено низьким престижем державної служби на місцевому рівні. Суттєво впливає на формування складу органів і невизначеність особистої долі державних службовців у зв'язку зі змінами політичних обставин. Це спричиняє значну плинність кадрів у державному апараті.

До пріоритетів державної кадрової політики можна віднести:

- стримування зростання чисельності державних службовців;
- забезпечення стабільності кадрового складу (як наслідок накопичення досвіду державних службовців);

• оновлення кадрів на основі залучення на державну службу молоді, створення умов для її службового зростання, закріплення на роботі досвідчених спеціалістів і поступового звільнення з посад працівників старшого віку з обов'язковим забезпеченням їхнього соціального захисту;
• забезпечення при доборі кадрів об'єктивної комплексної оцінки професійних і особистих якостей претендентів;
• забезпечення умов просування на державній службі з урахуванням здібностей службовця.

Для забезпечення розвитку системи підвищення кваліфікації у структурі бюджетів органів державної влади, органів місцевого самоврядування доцільно передбачити захищену статтю видатків на навчання їхніх працівників.

Потребують, на наш погляд, підвищення тарифи погодинної оплати праці науково-педагогічних працівників, які залучаються до роботи у системі підвищення кваліфікації кадрів за трудовими угодами, а також тарифи оплати наукових і методичних розробок у відповідних закладах.

Доцільно вдосконалити і правову базу, зокрема внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 року № 1195, передбачивши у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами розрахунок науково обґрунтованих показників нормативно-бюджетного забезпечення на одиницю виміру для контингенту слухачів післядипломної освіти – центрів і заходів з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Враховуючи спеціальний статус центрів необхідно:
• розробити та затвердити стандарти і нормативи організації навчання у центрах, зокрема економічні нормативи фінансування середньої вартості витрат на навчання однієї особи;
• розробити нормативи забезпечення центрів технічним обладнанням (зокрема комп'ютерною технікою), навчальною та науковою літературою.

Слід усвідомити, що розбудова цивілізованої країни, впровадження ідеалів справедливості, прав і свобод людини можуть бути втілені у життя тільки тоді, коли управління державою здійснюватимуть досвідчені фахівці.

Таким чином, чітка спрямованість навчання державних службовців, сучасні підходи до формування змісту підвищення їхньої кваліфікації є важливими умовами стабілізації та професіоналізації органів державної влади, якісної державної служби.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ю. КАЛЬНИШ,
кандидат наук
з державного управління,
старший науковий співробітник,
заступник директора Інституту
проблем державного управління
та місцевого самоврядування

Л. ШТИКА,
кандидат фізико-математичних
наук, начальник відділу
досліджень державної служби
та служби в органах місцевого
самоврядування Інституту
проблем державного управління
та місцевого самоврядування

І. КОЗЮРА,
кандидат історичних наук,
начальник відділу досліджень
місцевого самоврядування
Інституту проблем державного
управління та місцевого
самоврядування

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснює як, власне, самоврядні, так і делеговані функції державного управління. Якщо самоврядні функції є дискреційними (такими, які громада може визначати самостійно), то делеговані (передусім функції виконавчої влади) є обов'язковими, що певним чином вбудовує місцеве самоврядування в систему державного управління й обумовлює його організаційні засади, функції органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Останні є переважно загальноуправлінськими функціями щодо реалізації основних напрямів діяльності у різних сферах (адміністративній, економічній, соціальній, культурно-освітній, екологічній тощо). Ці функції обумовлюють організаційну та професійно-посадову структуру ОМС – середовища, де здійснюється конкретна трудова діяльність, відбувається розвиток, спеціалізація, виокремлення трудових функцій, тобто професіоналізація, де формуються кадри і, як наслідок, виникає потреба в їх професійній підготовці та удосконаленні.

Таким чином, проблема кадрового забезпечення постає як складова більш масштабної проблеми професіоналізації місцевого самоврядування. У сучасних умовах на перший план висуваються саме питання професіоналізму кадрів органів місцевого управління, їх спроможності ефективно управляти фінансами та комунальною власністю, об'єктами громадської інфраструктури та соціальної сфери, здатності працювати з усіма верствами населення. Їм необхідно "оволодіти мистецтвом муніципальної політики, сучасними муніципальними технологіями і методами муніципального менеджменту" [1].

Серед інститутів професіоналізації, зокрема профорієнтації, профвідбору, професійної підготовки, кадрової системи та кадрової роботи саме професіоналізація є визначальним чинником щодо формування особливостей і реальних потреб кадрового забезпечення [2].

Професіоналізація у сфері місцевого самоврядування є малодослідженим об'єктом. Підходи дослідників, як правило, обмежуються співставленням служби в ОМС з державною службою та констатацією їх подібності, хоча зрозуміло, що

і правові засади, і сам предмет трудової діяльності у сфері місцевого самоврядування мають свою специфіку [3]. Це, зрештою, залишає проблему невирішенною.

Тому *метою даної роботи є* дослідження професіологічних особливостей розвитку кадрової сфери місцевого самоврядування. Механізмом такого дослідження було експертне опитування працівників ОМС у квітні – травні 2005 року, зокрема голів сільських рад (33,0 % респондентів), керівників підрозділів (11,4 %), спеціалістів (31,0 %). Серед інших респондентів – голови районних рад, заступники голів, секретарі. Всього опитано 135 осіб.

Програма дослідження враховувала такі аспекти, як складність професійної структури трудової діяльності у сфері місцевого самоврядування, її спрямованість на різні сфери життєдіяльності територіальної громади, тобто широку предметність, а також взаємозв'язок процесу професіоналізації та розвитку кадрової сфери місцевого самоврядування. Відповідно було визначено сукупність показників стану цих явищ та інтегровано їх до анкети експертного опитування.

Особливу увагу приділено дослідженню управлінської складової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та перспективам їх професійної підготовки за освітнім напрямом "Державне управління".

У процесі дослідження отримано свідчення про складну професійно-предметну спрямованість цієї діяльності. За оцінками респондентів найбільш затребуваними для її здійснення є такі види базової освіти: управлінська (62,4 %), юридична (60,2 %), економічна (39,1 %), психологічна (37,6 %); серед інших – соціологічна, політологічна, інженерно-технічна, агрономічна. Ці оцінки певним чином характеризують потреби ОМС щодо професійного складу працівників. Зауважимо, що згідно із статистичними даними [4] посадові особи місцевого самоврядування мають досить різноманітну освіту та високий освітній рівень: приблизно 60,2 % осіб отримали повну вищу освіту, зокрема 78,9 % керівників та 51,7 % спеціалістів; 0,2 % мають науковий ступінь. Частка осіб, які отримали гуманітарну та економічну освіту – 50 %, технічну освіту мають 22 %, сільськогосподарську – 14 %, педагогічну – 10 %. Разом з тим не менш суттєвим показником є набутий професійний досвід: на думку експертів, найбільшою мірою професійній діяльності в ОМС сприяє попередня робота в якості депутата місцевих рад (44,0 %), господарська (31,3 %), фінансово-економічна (26,9 %), партійна (17,2 %), профспілкова робота (10 %). Наведені дані та досить високий рейтинг професійного досвіду як критерію оцінювання працівника, який отримано в результаті дослідження (57,8 %), дають підстави зробити висновок, що в ОМС формується складне професійне середовище, де самоідентифікація фахівців відбувається передусім через належність до партійно-господарського апарату за радянських часів.

Дослідження виявило суттєві проблеми професіоналізації трудової діяльності в ОМС. По-перше, констатується негативний вплив такого чинника, як відсутність гарантій обрання професіонала на виборну посаду (58,6 %) і висловлюється потреба забезпечити такі гарантії у законодавчому порядку (34,6 %). По-друге, досить значущим є свідчення про відсутність у працівників необхідних знань, навичок (33,3 %) та, відповідно, зазначається потреба професійного відбору нових кадрів (46,6 %). Таким чином, професіоналізація характеризується суперечливими процесами за наявності вираженої професійної свідомості старих кадрів та потреби оновлення професійного контингенту відповідно до сучасних вимог трудової діяльності в ОМС.

Чи формуються в суспільстві умови для професіоналізації трудової діяльності в ОМС? Досліджуючи це питання, необхідно передусім звернути увагу на те, чим мотивуються люди при вступі на службу в ОМС. Зазначимо, що лише кожний третій експерт вважає, що на цьому етапі люди керуються прагненням повніше реалізувати свої професійні якості. Це опосередковано свідчить про відсутність профорієнтації у сфері місцевого самоврядування. Рівноцінним, за оцінками експертів, є прагнення мати гарантію постійної роботи та стабільної зарплати, що відображує скоріше проблеми у сфері зайнятості, ринку праці, ніж керованість процесів у професійній сфері. Більш вагомим, на погляд респондентів, є бажання людей принести користь державі й громаді (52,6 %), що за умови високих оцінок наявності у працівників ОМС таких якостей, як патріотизм (47,0 % – добре, 36,6 % – посередньо розвинений) та чуйне й уважне ставлення до людей (73,2 % – добре, 22,4 % – посередньо розвинене) видається обнадійливим, але опосередковано діючим на професіоналізацію чинником.

Суттєвим є оцінювання умов для професіоналізації у зв'язку з професійним розвитком працівника безпосередньо в професійно-посадовому середовищі. Тут основним показником видається кар'єрне зростання, яке поєднує професійний та посадовий розвиток працівника. Отримано свідчення про відсутність можливостей для кар'єрного

зростання в ОМС (45,9 %), відсутність системи управління кар'єрою працівника (33,8 %), відсутність у самого працівника прагнення до кар'єрного зростання (22,6 %). Досить низькими є оцінки щодо врахування професіоналізму при просуванні на більш високі посади (18,7 %) та матеріального заохочення працівників (19,4 %). Поряд із цим має місце відчуття незадоволення робочим процесом: 60,7 % респондентів визнають, що їх професійні знання задіяні на роботі частково; 31,3 % вказують на відсутність чітких критеріїв оцінки результатів роботи; 14,5 % не бачать відчутних результатів своєї роботи, що разом з низьким рівнем соціального захисту (оздоровлення, забезпечення житлом, умови праці – незадовільними їх вважають 48,9 %; 40,6 %; 10,5 % експертів, відповідно) та низькою зарплатою (67,9 %) створює несприятливі умови для професіоналізації. Водночас досить значущими є свідчення про зростання в останні роки кількості працівників, які підвищили кваліфікацію (33,6 %), та створення умов для прояву ініціативи в роботі (41,8 %).

Таким чином, професійно-посадовий розвиток працівників ОМС є слабо керованим і вмотивованим, хоча процес професіоналізації певним чином відбувається, що обумовлено насамперед унормованими вимогами щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування.

Висновок щодо відчутного впливу професійного навчання є досить важливим для даного дослідження. Це означає, що за умов відповідності професійного навчання реальним потребам трудової діяльності та наявності дієвого професійного відбору на посаду буде сформовано ключовий механізм позитивного впливу на процеси професіоналізації.

У складній професійній структурі ОМС суттєвою є частка управлінської діяльності, адже за статистичними даними [4] кількість керівників у цих органах складає 31,4 %, тобто кожен третій працівник ОМС безпосередньо здійснює загальноуправлінські функції (планування, організації, координації, мотивування, контролю тощо). Це підтверджується оцінками експертів щодо першочергової потреби в управлінській освіті в цій сфері (62,4 %). Виокремлення управлінських функцій, відповідна професійна спеціалізація в діяльності ОМС потребують окремого дослідження з метою виявлення відповідної функціональної та предметної специфіки. У нашому дослідженні увага зосереджена на тих аспектах професіоналізації управлінців, які мають бути враховані насамперед у процесі формування кадрового потенціалу місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим експерти оцінювали володіння ключовими управлінськими вміннями та навичками, управлінською культурою, зокрема різними стилями управління, засобами управлінського спілкування та зв'язків з громадськістю в ОМС.

Аналіз результатів опитування свідчить про вміння керівників ОМС планувати поточну роботу організації (70,6 %), приймати рішення та контролювати їх виконання (відповідно 61,1 % та 58 %), координувати роботу працівників (55,6 %), аналізувати інформацію (46,0 %), представляти інтереси своєї організації (44,6 %). Водночас виявлено слабке володіння прогнозуванням розвитку організації та стратегічним плануванням, що відображує невисокий статус керівників ОМС та передбачає наявність більш високого рівня управління, яким на сучасному етапі, на наш погляд, є місцева виконавча влада. Такі оцінки дають підстави охарактеризувати керівників ОМС як досить кваліфікованих, але не самодостатніх менеджерів, спроможних здійснювати функції оперативного керівництва організацією або її підрозділом. З підвищенням ролі місцевого самоврядування в суспільному управлінні постане потреба у володінні керівниками ОМС стратегічним управлінням на всіх рівнях – від регіонального до місцевого, що необхідно враховувати в їх професійному навчанні.

За оцінками експертів всі працівники ОМС загалом добре та задовільно вміють планувати та організовувати свою роботу, працювати із службовими документами, аналізувати інформацію, ставити конкретні цілі та домагатися їх досягнення, здатні працювати в команді (див. табл.). Таким чином, наявний базовий рівень вмінь та навичок дозволяє планувати їх подальший професійний розвиток відповідно до індивідуальної професійно-предметної спрямованості, цілеспрямовано визначати зміст та форми професійного навчання.

Що стосується форми навчання, то, на думку експертів, працівників ОМС здебільшого задовольняють підвищення кваліфікації за професійною програмою (43,7 %), постійно діючі (37,0 %) та короткотермінові (31,9 %) семінари з підвищення кваліфікації. Велике значення надається самоосвіті (37,0 %), що, очевидно, обумовлено неможливістю проходження навчання для всіх працівників ОМС. Водночас підготовка за спеціальностями "Державне управління" та "Управління суспільним розвитком" видаються менш затребуваними (18,5 %).

Відповідно до результатів опитування існує досить висока потреба в оволодінні знаннями,

Таблиця

Якою мірою, на вашу думку, працівники органів місцевого самоврядування володіють наступними навичками та вміннями (% опитаних):

Навички та вміння	Добре	Задовільно	Посередньо	Погано
Ставити конкретні цілі й домагатися їх досягнення	38,8	49,3	9,0	2,2
Приймати оперативні управлінські рішення	35,1	50,0	9,0	2,2
Організовувати особисту працю, планувати роботу	41,0	50,0	6,7	3,7
Працювати зі службовими документами	39,6	42,5	11,9	1,5
Аналізувати інформацію	28,4	54,5	10,4	3,0
Працювати в команді	39,6	44,8	9,7	2,2

уміннями та навичками щодо адміністративної культури (46,5 %), управлінського спілкування (47,2 %), прийняття рішень (43,3 %), технологій зв'язків з громадськістю (33,9 %), стратегічного планування (33,9 %). Ці результати свідчать про усвідомлення необхідності в підвищенні управлінської культури працівників ОМС. Така тенденція є закономірною, адже за сучасних умов демократичних трансформацій, публічно-правового характеру служби в ОМС посадовцю недостатньо бути хорошим адміністратором, його професійний рівень значною мірою залежить від управлінської культури, формування відповідного стилю роботи.

Саме управлінський стиль є важливим інтегральним показником рівня управлінської культури. На запитання: "Які з наведених стилів роботи, на Вашу думку, здебільшого присутні сьогодні в органах місцевого самоврядування України?", більше половини експертів (57,3 %) віддали перевагу "змішаному" (використовуються всі стилі залежно від ситуації) стилю роботи. На перший погляд така ситуація здається цілком задовільною, оскільки може свідчити про менеджерську "гнучкість" керівника, його здатність до управлінської універсалізації. Однак загальна теорія менеджменту стверджує, що використання змішаного стилю, з одного боку, більше притаманне менеджерам в структурах ринкової економіки, а не публічного управління, а з іншого – змішаний стиль управління в структурах публічної влади свідчить про схильність до "східної" управлінської традиції, в якій "...державець має бути подібний до лиса і лева в одній особі" [5]. Майже чверть експертів схиляються до застосування демократичного стилю, який передбачає активну участь персоналу в прийнятті рішення. Саме такий стиль, на нашу думку, має бути притаманний керівнику, передусім виборній посадовій особі, оскільки при вдалому застосуванні він гарантує громадську підтримку та поліпшує шанси на наступне переобрання. Позитивною тенденцією розвитку управлінської культури місцевого самоврядування є й відмова посадовців від авторитарного (централізація, командні методи, вимога підкорення) та бюрократичного (формалізм, перевага віддається роботі з паперами, нарадам, тяганині в прийнятті рішень) стилів – про їх присутність в ОМС засвідчили лише 4,6 % та 16,0 % респондентів відповідно.

Експерти дали досить високу оцінку якості управлінського спілкування в ОМС (68,2 % – задовільна, 13,3 % – висока). За умови подальшої еволюції управлінської культури керівників ОМС до переважно демократичного стилю роботи ця оцінка, на нашу думку, зростатиме.

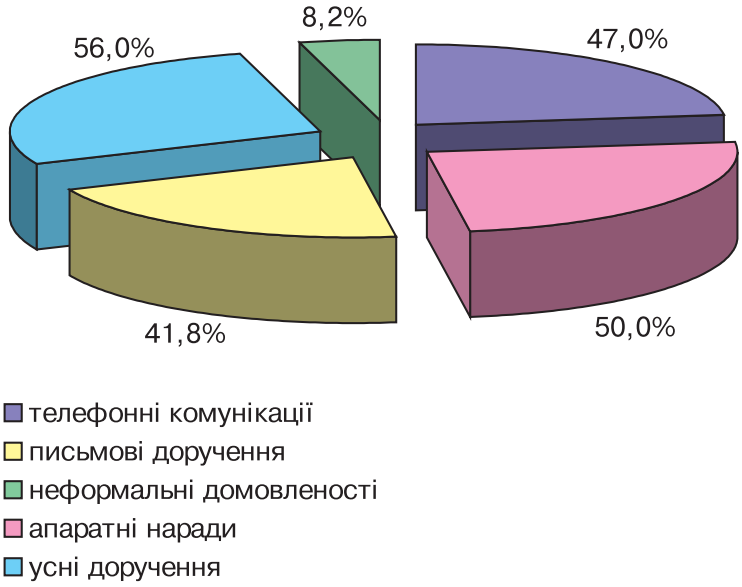
Важливою характеристикою якості управлінського спілкування є уміле використання менеджером засобів управлінського спілкування [6]. В ОМС, де, як правило (за виключенням хіба що великих

міст), адміністративний апарат є нечисленним, на думку експертів, найбільш характерним засобом управлінського спілкування є усні доручення керівника (56 %). З іншого боку, письмові доручення (41,8 %), які застосовуються насамперед з метою правової формалізації управлінської діяльності, також лишаються серед ефективних засобів управлінського спілкування. Традиційними для вітчизняної системи публічної влади лишаються апаратні наради (50 %) й телефонні комунікації (47 %). Обсяг неформальних домовленостей (8,2 %) в управлінському спілкуванні значно менший, і це також є ознакою позитивних тенденцій розвитку загальної культури управлінського спілкування в ОМС (див. рис. 1.).

Іншим важливим видом управлінських комунікацій в сучасних системах публічної влади є зв'язки з громадськістю [7]. Їх високий рівень, на нашу думку, має бути притаманним саме працівникам ОМС через саму специфіку їх професійної діяльності – наближеності до споживачів управлінських послуг. Експерти дали задовільну (63 %) та високу (22,4 %) оцінки рівню зв'язків з громадськістю.

Доцільно проаналізувати структуру засобів зв'язків з громадськістю в ОМС (див. рис. 2.). Експерти зазначають перевагу особистого спілкування з громадянами (особисті прийоми) – 84,3 %. З таким підходом варто погодитися, адже саме в процесі особистого спілкування із споживачем управлінських послуг, посадовець

Рис. 1 . Структура засобів управлінського спілкування посадових осіб органів місцевого самоврядування України (2005 р.)

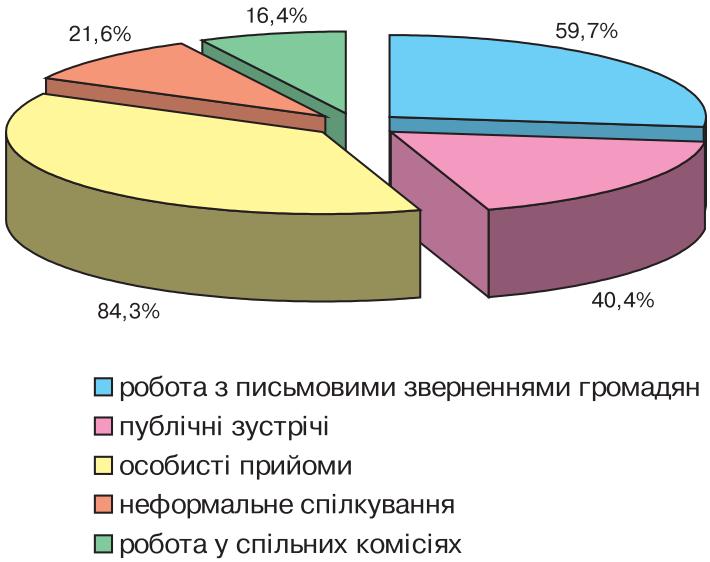


має змогу безпосередньо визначитися по суті та нюансах питання, що розглядається, а громадянин може отримати відповідь на своє звернення, як правило, безвідкладно. З іншого боку, розгляд письмових звернень громадян як засіб зв'язків з громадськістю, теж виявляється досить ефективним і популярним (59,7 %) насамперед з огляду на потребу у правовій формалізації вирішення питання, з яким громадянин звертається до ОМС.

Менш значну роль у системі зв'язків з громадськістю відіграють публічні зустрічі (40,4 %), робота у спільних комісіях (16,4 %), неформальне спілкування (21,6 %) посадових осіб з громадянами, представниками структур ринкової економіки й громадянського суспільства. Очевидно, це пов'язано з порівняно складним організаційним забезпеченням і відсутністю відповідних традицій в суспільстві. У країнах з розвиненою демократією така практика зв'язків з громадськістю є досить поширеною. Подібні заходи, з одного боку, дозволяють посадовцю швидко узагальнити суспільну думку та донести власну думку з того чи іншого питання до відома громадськості, з іншого боку – демократичним шляхом легітимізувати власне управлінське рішення.

Загалом, високі оцінки показників управлінської культури свідчать про позитивні тенденції у професійному розвитку працівників ОМС, які мають

Рис. 2. Структура засобів зв'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування України з громадськістю (2005 р.)



сприяти становленню місцевої демократії й громадянського суспільства в Україні.

Висновки. Таким чином, якісне кадрове забезпечення неможливе без створення сприятливих умов для професіоналізації служби в ОМС. Дослідження стану професіоналізації цього виду діяльності виявило суттєві проблеми. Передусім вони пов'язані зі складною професійною структурою. Особливо гострими видаються питання створення сприятливих для професіоналізації умов служби, адже згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування саме цей чинник визначено одним з ключових щодо ефективної діяльності ОМС [8, ст. 6, п. 2]. Серед таких умов необхідно виділити: забезпечення відповідності професійної підготовки та професійного досвіду змісту роботи на посаді, посадовому функціоналу; запровадження необхідних елементів управління персоналом, передусім профадаптації, мотивування, оцінювання, систематичного профнавчання, кар'єрного розвитку; достойну оплату праці та соціальне забезпечення.

Спеціальної уваги потребує удосконалення системи професійного навчання працівників ОМС, особливо щодо оптимізації співвідношення форм навчання та приведення його змісту до реальних потреб професійної діяльності в ОМС.

1. *Бабун Р. В.* Становление муниципальной науки и подготовка кадров для муниципального управления // Муниципальная служба. – 2001. – № 2. – С. 14.

2. *Турчинов А. И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М.: Флинта, 1998. – 271 с.

3. *Єгоров О.* Взаємодія органів місцевої виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. –С. 289–295.

4. Статзвіт Головдержслужби, 2004. – http://www.guds.gov.ua.

5. История менеджмента: Учеб. пособ. / Ред. Д. В. Валового. – М.: ИНФРА, 1997. – 256 с.

6. *Лагоша Б. А.* Методы и модели совершенствования организационных структур. – М.: Дело, 1998. – 274 с.

7. *Осмоловский В. В., Шудрий В. И.* Основы управленческой деятельности государственного аппарата. – Минск: БАГС, 1997. – 425 с.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.:Крамар, 2003. – 396 с.

ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ДВОХЕТАПНОГО МЕТОДУ НАВЧАННЯ У ПІДВИЩЕННІ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

П. ШЕВЧУК,
кандидат фізико-математичних наук, доцент, старший науковий співробітник, заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації – начальник Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та керівників підприємств Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

А. СЕРАНТ,
начальник навчально-організаційного відділу Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

В. БУНДЗ,
начальник методичного відділу Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Залежність підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців від змін у системі державного управління зумовлена структурною подібністю цілого та його частин. У перехідний період, що нині є властивим для нашої країни, якісно змінюються механізми функціонування держави, яка сьогодні покликана слугувати суспільству та надавати ефективні адміністративні послуги населенню на кожному рівні управління. Саме пересічна людина та задоволення її основних потреб мають опинитись у центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримує необхідні повноваження та буде нести всю повноту відповідальності за втілення цих функцій. При цьому суттєво змінюються також і функції державних службовців-управлінців: сучасні суспільні перетворення вимагають не просто виконавців, а активних суб'єктів реформування державного управління. "Ми створимо демократичну владу: чесну, професійну і обов'язково патріотичну", – ці слова Президента України В. Ющенка [1] мусять стати основою всієї державної політики діяльності та планування реформ у сфері державної служби.

Метою нашого дослідження є пошук шляхів підвищення ефективності навчального процесу для державного та муніципального управління.

Об'єктом дослідження є система підвищення кваліфікації кадрів, а предметом – процес підвищення кваліфікації працівників місцевих органів влади.

Одною з найважливіших ознак державних службовців був, є і залишається рівень їхнього професіоналізму. Необхідно враховувати, що орієнтація лише на потреби конкретної галузі, вертикальна система базової підготовки державних службовців призводить до їх вузької спеціалізації. І навпаки, "фундаментальність та широкопрофільність базової освіти полегшують і прискорюють просування на вищі рівні державної служби" [2]. Саме така освіта розширює професійні можливості особистості, що дуже важливо у підготовці управлінців. Наприклад, якщо правникові необхідно досконало знати законодавчу базу, педагогові – відповідний предмет

викладання тощо, то для державного службовця надто важко окреслити обсяг необхідних знань, оскільки ці фахівці зазвичай працюють у багатьох галузях і мусять мати широке коло компетенцій. А в умовах підвищення конкуренції та рівня безробіття зростає роль багатопрофільної, багаторівневої, варіативної підготовки, що є виявом принципу міждисциплінарності, якого строго дотримуються в усіх європейських системах підготовки державних службовців. Саме у такий спосіб проводиться навчання спеціалістів-універсалів для управлінських ланок, тому що він надає змогу адекватно реагувати на реальні соціально-економічні та політичні зміни в суспільстві, забезпечує гнучкість самої підготовки за умов залежності від попиту й рівня зайнятості, відкриває широкі можливості для забезпечення варіативності навчання шляхом вибору відповідних спеціалізацій, модулів, спецкурсів тощо.

Згідно із загальними тенденціями освітнього процесу (такими як гуманізація, демократизація, диференціація, індивідуалізація, спеціалізація, безперервність тощо) особистісне спрямування підготовки кадрів державної служби завжди набувало важливого значення. Саме освіта була і є "...могутнім способом творення соціокультурного обличчя людини – і її особистості" [3]. Такий підхід особливо важливий на сучасному етапі розвитку України, де "на черзі – нові кроки з дерегуляції, підвищення якості послуг, що надаються державою, удосконалення державної служби" [4]. Основними нормативними документами, що визначають засади формування та функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, можна вважати акти Президента України, якими було схвалено Програму кадрового забезпечення державної служби та Програму роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій (Указ Президента України від 10 листопада 1995 року № 1035) [5] та Комплексну програму підготовки державних службовців (Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212) [6]. Серед документів, які сьогодні спрямовують діяльність, є Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 278 [7], та постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки" від 8 червня 2004 року № 746 [8]. Проте у доповіді Головного управління державної служби України про основні результати діяльності у 2004 році [9] відзначено, що зростання ефективності навчального процесу підвищення кваліфікації наразі не завжди відповідає вимогам сьогодення.

У Львівському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ЛРІДУ НАДУ) з самого початку його діяльності, враховуючи роль особистісного фактора, почали досліджувати питання підвищення ефективності навчального процесу шляхом гармонійного поєднання виявлення й розвитку професійних навичок та досвіду із набутими в процесі навчання знаннями, який полягає у запровадженні (вперше у нашій державі) системного методу двохетапного проведення навчань підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – слухачів) і за регіональною, і за обласною програмами.

Починаючи з 1998–1999 навчального року і до цього часу, більшість слухачів ЛРІДУ НАДУ проходять підвищення кваліфікації за 216-годинними професійними програмами* (з них 72 години – аудиторні), що містять три основні складові: загальну, функціональну та галузеву, кожна з яких має дві частини: нормативну (обов'язкову для вивчення) та варіативну (зазвичай вибірковий перелік навчальних дисциплін чи модулів). Однак головна особливість цього навчання полягає саме в його двохетапності, точніше кажучи, його двосесійності, з двох–чотирьох місячною перервою для підготовки та написання звіту індивідуального завдання, питання для висвітлення в якому видаються кожному слухачеві (чи групі слухачів) після закінчення першої сесії навчань. Під час підготовки цих питань обов'язково враховуються посадові обов'язки та рівні компетенції слухачів.

Індивідуальне завдання для осіб, залучених до навчання, стало обов'язковою складовою частиною програми підвищення їхньої кваліфікації у нашому інституті.

Основною метою індивідуального завдання є:

- набуття слухачами досвіду практичної роботи

** У ЛРІДУ НАДУ відбуваються також інші форми навчання, а саме: двотижневе очне навчання за професійними програмами (здебільшого для слухачів міської програми та представників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), тематичні короткотермінові та постійно діючі семінари, навчання у дистанційному форматі тощо. За період 1996–2005 років процесом підвищення кваліфікації усіх форм було охоплено більше 20 тис. слухачів.*

в структурних підрозділах органів державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємств (далі – органах влади та підприємств);
• перевірка професійного рівня та ділових якостей слухача;
• підготовка слухачами аналітичних, узагальнюючих матеріалів з питань державного управління та місцевого самоврядування, діяльності підприємства (організації) для подальшого впровадження їх у практику.

Під час виконання індивідуального завдання, враховуючи специфіку своєї роботи, слухачі мають опрацьовувати такі питання:
• структуру апарату органу влади, механізми юридичної діяльності та взаємозв'язки структурних підрозділів органу влади, зміст, форми, методи, завдання і управління підприємствами, установами й організаціями, підпорядкованими органу влади;
• механізми добору та призначення кадрів апарату та структурних підрозділів органу влади (підприємства), принципи формування кількісного та якісного кадрового складу;
• систему організації підготовки та внутрішнього контролю за виконанням розпорядчих документів;
• організацію органом влади (підприємством) у межах своїх повноважень виконання нормативно-правових актів та здійснення контролю за їх реалізацією;
• участь органу влади (підприємства) в реалізації засад державної політики, розроблення конкретних механізмів її реалізації на місцях;
• шляхи та методи складання органами влади цільових перспективних програм соціально-економічного розвитку регіону (області, району, території), опрацювання комплексу заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи, підготовку та складання пропозицій удосконалення механізму регулювання економічного розвитку регіону (області, району, міста), забезпечення ринкової збалансованості соціального захисту населення та створення умов для його економічної та соціальної безпеки, реалізацію стратегії розвитку підприємств відповідної галузі (групи сумісних галузей);
• визначення стану політичних процесів у регіоні (області) та вплив на їх розвиток органу влади;
• методи використання сучасних інформаційних технологій, розробка та впровадження інноваційних технологій;
• методи підготовки документів органу влади (підприємства): довідок, доповідних записок, постанов, розпоряджень, наказів, ухвал, концепцій, програм тощо; організація документообігу; ведення усної та письмової комунікації;
• методи розвитку соціально-психологічних компетенцій сучасного управлінця;
• організацію праці та дозвілля працівників органу влади (підприємства);
• шляхи і методи розв'язання інших конкретних завдань, що мають місце в органі влади (підприємства) та їх зв'язок із загальними проблемами регіону (області, району, міста, населеного пункту).

Вимоги до індивідуального завдання описані в роботі [10]. Індивідуальні завдання слухачі виконують безпосередньо на своїх робочих місцях у тих органах влади (підприємствах), де вони працюють, або де є та посада, на яку вони претендують, перебуваючи в кадровому резерві. Викладачі ЛРІДУ НАДУ та представники тих органів влади (підприємств), де працює слухач, здійснюють:
• надання методичної допомоги у складанні робочої програми індивідуального завдання;
• консультування з конкретних питань підготовки та виконання звіту індивідуального завдання;
• підготовку відгуку про роботу, яку провів слухач (із зазначенням рівня його професійної компетентності, організаторських здібностей та ділових якостей, теоретичної, зокрема правової підготовки, професійного вміння працювати з людьми тощо);
• перевірку звіту індивідуального завдання та підготовку розгорнутої рецензії на нього.

Сам звіт має окреслювати основні етапи розвитку наукової думки за певною проблемою (визначеною в отриманому завданні). Стисло, критично висвітлюючи здобутки своїх попередників, слухач мусить актуалізувати ті питання, які ще є невирішеними і, отже, визначити своє місце у розв'язанні назрілої проблеми місцевого органу влади (чи підприємства). У розділі, присвяченому конкретному аналізу проблеми або розв'язанню конкретного завдання (чи його фрагмента), подається їх розширений аргументований виклад з урахуванням загальнодержавних завдань та регіональних місцевих особливостей. Для узагальнення викладеної інформації в основній частині звіту необхідно подати власні висновки – загальну оцінку виконання індивідуальної роботи та пропозиції, а саме, конкретні рекомендації щодо вдосконалення роботи органу влади (підприємства) та узагальнення причин, що перешкоджають його ефективній роботі. Важливим є авторське бачення розв'язання проблем чи окремих питань, що існують в органі влади (підприємстві), навіть якщо воно не відповідає загальноприйнятій системі дій чи правил. Як показав досвід, таких неординарних робіт є чимало.

Особливе місце в структурі планування процесу підвищення кваліфікації посідає вивчення потреби навчання. Для цього наприкінці першого етапу навчання обов'язково проводиться анкетування слухачів, за яким визначаються основні проблемні питання в їхній діяльності. Так, на підставі опитування з'ясувалося, що певні прогалини в законодавстві або застосування старих традицій знижують ефективність надання адміністративних послуг громаді. Це стосується зокрема роботи зі зверненнями громадян. Справа в тому, що часто звернення "обростають" різноманітними відписками чи переадресовуваннями, за якими губиться остаточне вирішення конкретних питань. Опитування свідчать про складності у вирішенні фінансових проблем територій. Слухачі прагнуть почути конкретні відповіді на запитання юридичного, господарського, фінансового характеру. Тому такі та багато інших їхніх побажань ураховуються під час навчань у другому етапі.

Активним і дієвим є ознайомлення з кращим досвідом вирішення схожих питань під час виїзних занять до обласної та міських рад, в управління відділом обласної державної адміністрації та райдержадміністрацій. Слухачі мали змогу відвідати об'єкти соціального, культурного призначень, ознайомитися з роботою суб'єктів підприємницької діяльності, побачити реальну взаємодію місцевих владних структур та господарників у вирішенні щоденних проблем, властивих кожному регіону Західної України. Схвальні відгуки про такі форми занять слухачі записують у "Журналі пропозицій" Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації ЛРІДУ НАДУ.

У перший день прибуття на другу сесію навчання з підвищення кваліфікації слухач подає відповідно оформлений звіт та відгук про свою діяльність під час роботи над звітом (який містить також інформацію про вагомість отриманих результатів для конкретного органу влади (підприємства), підписаний першою особою органу влади (підприємства) та завірений печаткою, до навчально-організаційного відділу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації ЛРІДУ НАДУ. Після перевірки та рецензування відбувається публічний захист звіту індивідуального завдання перед комісією, що призначається відповідно до наказу директора ЛРІДУ НАДУ. До складу комісії окрім представників професорсько-викладацького складу ЛРІДУ НАДУ входять керівники тих органів влади (підприємств), працівники яких проходили навчання. Захист звіту відбувається у формі "круглого столу", що надає широкі можливості його учасникам для взаємного обміну інформацією та пошуку найефективнішого розв'язання назрілих проблем. Саме така форма публічного захисту дає змогу не лише провести всебічну атестацію слухачів, результати якої скеровуються на місця їхньої праці (служби), що має значний мотивуючий ефект, але й отримати багатий стратегічно-аналітичний матеріал про реальний соціально-економічний та політичний стан у регіоні (на рівні області, району, міста, територіальної громади чи конкретного підприємства тощо).

Порівняльний аналіз індивідуальних звітів, виконаних працівниками органів влади, дозволяє зробити певні висновки щодо таких основних недоліків, притаманних діяльності більшості цих органів, як:

- залежність від політичних змін та упередженість державних службовців;
- великий ризик дій державного службовця за власною ініціативою;
- відсутність чітких внутрішніх стандартів та процедур роботи;
- низький рівень оплати праці та соціальна незахищеність службовців;
- відсутність зв'язку між кар'єрним зростанням та результатами навчання;
- відсутність системи безперервного навчання, зокрема з питань підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень чи оцінювання результатів управлінської діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування;
- недосконалість чинної законодавчо-нормативної бази, зокрема з питань реального впровадження місцевого самоврядування;
- недостатнє або зовсім відсутнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності багатьох самоврядних сільських, селищних громад;
- низька фахова компетентність працівників окремих органів влади;
- низькі виконавська дисципліна службовців та законослухняність громадян;
- рівень освіти значної частини працівників органів влади не відповідає потребам сьогодення та ін.

Якщо проаналізувати індивідуальні звіти слухачів за профілем роботи (чи спеціальності) то, наприклад, для працівників відділів організаційно-кадрової роботи райдержадміністрації найбільшими проблемами є фахова некомпетентність, низький рівень організаторських здібностей, виконавської дисципліни, інформаційно-технічного забезпечення їхньої діяльності. На думку працівників юридичних відділів райдержадміністрацій, величезним недоліком державного управління є концентрація владних повноважень саме

на центральному та обласному рівнях, не чітко розмежовані функції та повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А для працівників податкових чи митних служб загальним недоліком їхньої діяльності є велика кількість нормативних документів та їх невідповідність підзаконним актам, нестабільність податкового та митного законодавства, відсутність достатніх правових гарантій для учасників податкових відносин тощо.

Багато слухачів негативно оцінюють марнотратність стосовно кадрів, недостатність їхньої соціальної захищеності. Досить часто новий керівник приводив "своїх" до органу влади та звільняв "чужих". Такі кадрові "перестановки" завдавали значної шкоди інституційній пам'яті цього органу влади (чи підприємства). Вже давно необхідно законодавчо встановити (це зроблено в багатьох демократичних державах світу), що звільнити державного службовця можна лише за певну серйозну провину. Саме зараз все робиться для того, щоб створити владу, "здатну захистити національні інтереси і гарантувати права громадян" [4].

Необхідно встановити чітке розмежування функцій між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування на різних рівнях, що сприяло б місцевим органам влади ефективніше формувати та використовувати фінансові й економічні основи їхньої діяльності. Цей підхід знайде своє втілення при реалізації територіально-адміністративної реформи, тому що саме тоді пройде реформування повноважень, вони будуть зняті з вищого рівня та передані на рівень громади [4], а органи місцевого самоврядування забезпечать ефективне управління та безпосередню участь людини у державних справах, що і є одним із головних демократичних принципів.

На думку більшості слухачів ЛРІДУ НАДУ, для поліпшення роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування необхідно насамперед підвищити рівень їхнього професіоналізму, варто обов'язково запровадити комплексне оцінювання працівників органів влади щодо їхніх професійних досягнень та загальної культурної освіченості, частіше залучати громадськість до розв'язання місцевих проблем, відповідальніше ставитись до формування, навчання та використання кадрового резерву.

Двохетапний метод навчання було впроваджено, про що говорилось вище, у комплексі саме

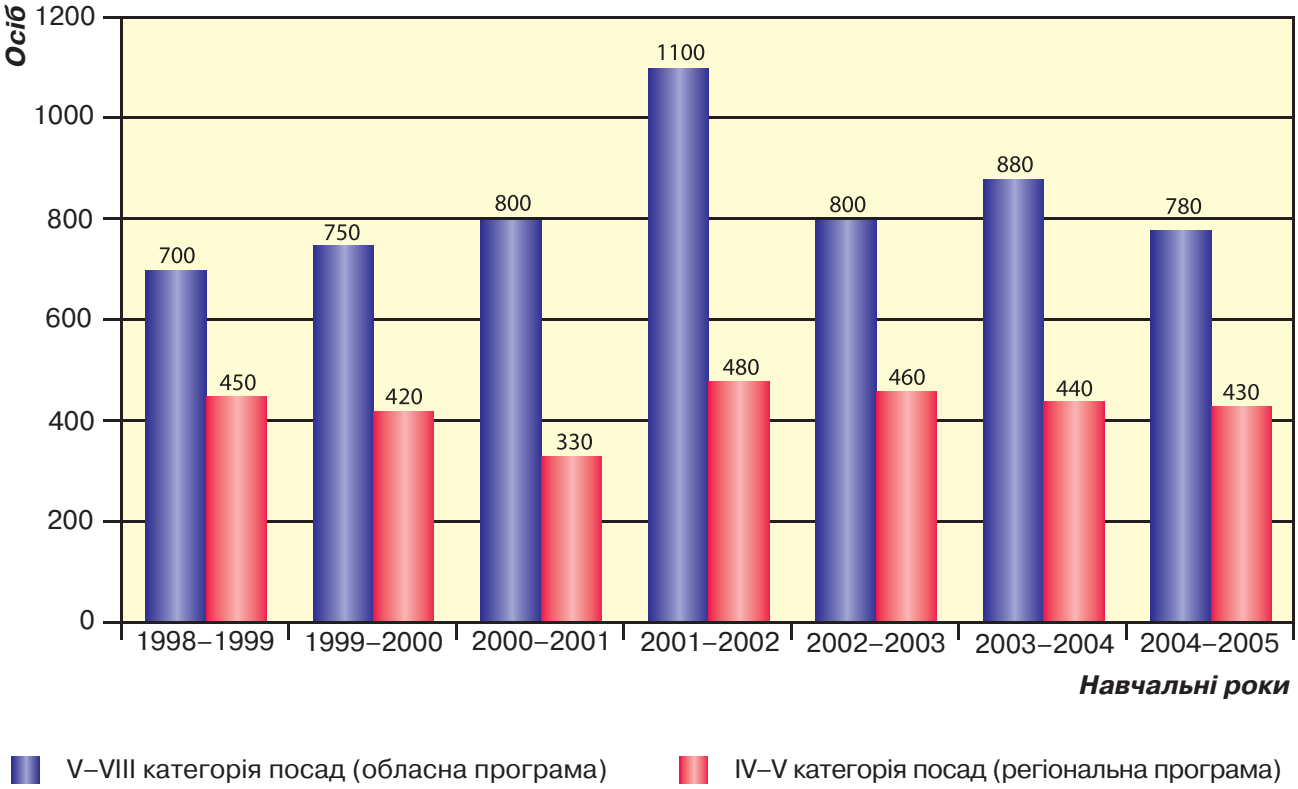


Рис. 1. Динаміка підвищення кваліфікації кадрів у ЦППК ЛРІДУ НАДУ методом двохетапного навчання за період 1998–2005 рр.

у ЛРІДУ НАДУ, і ним упродовж 1998–2005 років було охоплено 8820 слухачів регіональної (IV–V категорії посад) та обласної (V–VII категорії посад) програми підвищення кваліфікації (див. рис.1). Сумісні результати аналізу змісту виконання індивідуальних звітів та оцінок публічних захистів надають змогу розділити їх на три групи якості: високу, середню та низьку.

До високої групи слід віднести 10 % робіт, до середньої – 75,5 % і до низької – 14,5 % (вибірка розглянутих робіт становила 1000 звітів із загальної кількості).

Як свідчать наведені цифри, в органах державного управління та органах місцевого самоврядування здебільшого працюють кваліфіковані службовці, які досконало вивчили свої функціональні обов'язки і компетентно розв'язують поставлені перед ними завдання. І лише незначна частина ще недостатньо орієнтується в проблемах нашого сьогодення, їм важко знайти вихід зі складних ситуацій. Тому саме з такими категоріями працівників слід працювати, піднімаючи їхній професійний рівень. Варто зазначити, що до останньої з наведених категорій зазвичай належали посадовці органів місцевого самоврядування, які вперше були обрані на ці посади.

Тож можна зробити висновок, що двохетапний метод навчання надає змогу більш досконало підвищити професіоналізм працівників органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, вивчити їхні місцеві проблеми та окреслити конкретні шляхи їх розв'язання, ініціювати їх до здобуття нових знань та оволодіння практичними навичками з царини державного управління.

1. *Ющенко В.* Ми починаємо нову сторінку української історії: Звернення Президента України до українського народу на Майдані Незалежності // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 13. – 25 січ. – С. 3

2. *Луговий В.* Про деякі принципи підготовки керівного персоналу державної служби // Вісн. УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 14–23.

3. *Луговий В.* Педагогічна освіта в Україні: структура, функціонування, тенденції розвитку / За заг. ред. акад. О. Г. Мороза. - К.: МАУП, 1994. - 196 с.

4. *Ющенко В.* Не розподіл влади, а гармонізація управління: З виступу Президента України на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квіт. 2005 р. // Уряд. кур'єр. – 2005. – 29 квіт. – С. 4–5.

5. Україна. Президент. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ… 10 лист. 1995 р. № 1035. – http: // www.rada.gov.ua

6. Україна. Президент. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ… 9 лист. 2000 р. № 1212. – http: // www.rada.gov.ua

7. Україна. Президент. Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ… 5 берез. 2004р. № 278. – http: // www.rada.gov.ua

8. Україна. Кабінет Міністрів. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки: Постанова… 8 черв. 2004р. № 746. – http: // www.rada.gov.ua

9. Професійна державна служба: що зроблено і що далі?: Доповідь Головного управління державної служби України про основні результати діяльності у 2004 р. – К., 2005. – 19 с.

10. *Шевчук П., Серант А., Герляк О.* Положення про написання та процедуру захисту звіту індиві- дуального завдання – Л: ЛРІДУ НАДУ, 2002. – 22 с.

УКАЗИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про внесення зміни до Положення про Головне управління державної служби України

Доповнити підпункт 26 пункту 4 Положення про Головне управління державної служби України, затвердженого Указом Президента України від 2 жовтня 1999 року № 1272, такими словами: "забезпечує виконання відповідних проектів та програм за рахунок міжнародної технічної допомоги".

Президент України **В. ЮЩЕНКО**

м. Київ, 4 жовтня 2005 року
№ 1413/2005

У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні

З метою впровадження в Україні програми Twinning як особливого виду технічної допомоги Європейського Союзу та програми обміну досвідом між державними службовцями України і держав – членів Європейського Союзу, забезпечення створення Адміністративного офісу програми Twinning для здійснення організаційного, методичного та іншого забезпечення її реалізації **п о с т а н о в л я ю:**

Покласти на Головне управління державної служби України спрямування та координацію діяльності з підготовки та реалізації програми Twinning в Україні, які здійснюються, зокрема, шляхом:

призначення та звільнення директора Адміністративного офісу програми Twinning, визначення його повноважень;

затвердження порядку підготовки та реалізації проектів у рамках програми Twinning.

Президент України **В. ЮЩЕНКО**

м. Київ, 6 жовтня 2005 року
№ 1424/2005

УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про створення Секретаріату Президента України

(Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента
№ 1614/2005 від 18.11.2005)

Відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України **постановляю:**

1. Створити Секретаріат Президента України як допоміжний орган щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень.

2. Установити, що Секретаріат Президента України очолює Глава, який має трьох заступників, у тому числі одного першого. (Стаття 2 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

3. Призначити:

РИБАЧУКА Олега Борисовича Главою Секретаріату Президента України;

ВАСЮНИКА Івана Васильовича Першим заступником Глави Секретаріату Президента України.

4. Визначити таку структуру Секретаріату Президента України:

Глава Секретаріату Президента України;

Перший заступник Глави Секретаріату Президента України;

заступники Глави Секретаріату Президента України; (Абзац четвертий статті 4 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

Представник Президента України у Верховній Раді України;

Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України;

Представник Президента України у Конституційному Суді України;

Офіс Президента України;

Прес-секретар Президента України;

Служба Глави Секретаріату Президента України;

Прес-служба;

Інформаційна служба;

Служба підготовки виступів Президента України;

Головна державно-правова служба;

Служба Державного Протоколу і Церемоніалу;

Режимно-секретний відділ;

Головна служба документального забезпечення;

Служба зведення та стратегічного планування;

Головна служба регіональної та кадрової політики;

Головна служба політичного аналізу;

Головна служба зовнішньої політики;

Головна служба оборонної політики;

Головна служба правової політики;

Головна служба політики інституційного розвитку;

Головна служба соціально-економічної політики;

Головна служба гуманітарної політики;

Служба ситуативного аналізу;

Служба з питань звернень громадян; (Абзац двадцять восьмий статті 4 в редакції Указу Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

Служба забезпечення діяльності Комісії державних нагород та геральдики;

Служба забезпечення діяльності Комісії при Президентові України з питань громадянства;

Служба забезпечення діяльності Комісії при Президентові України у питаннях помилування;

Служба забезпечення зв'язків з Верховною Радою України;

Служба забезпечення зв'язків з Кабінетом Міністрів України;

Служба забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України;

Служба матеріального забезпечення.

5. Установити, що Головну службу регіональної та кадрової політики, Головну службу політичного аналізу, Головну службу зовнішньої політики, Головну службу оборонної політики, Головну службу правової політики, Головну службу політики інституційного розвитку, Головну службу соціально-економічної політики та Головну службу гуманітарної політики очолюють Радники Президента України з відповідних питань.

6. Затвердити Схему розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його Першим заступником та заступником, закріплення за ними структурних підрозділів (додається).

7. Главі Секретаріату Президента України:

1) у десятиденний строк:

подати проект Положення про Секретаріат Президента України, пропозиції щодо граничної чисельності його працівників, а також пропозиції щодо внесення змін до актів Президента України, що випливають із цього Указу;

внести в установленому порядку пропозиції щодо віднесення посад працівників Секретаріату Президента України до відповідних категорій посад державних службовців, а також умов оплати їх праці;

внести пропозиції щодо удосконалення матеріально-технічного, фінансового, соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України, його консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

2) подати у місячний строк пропозиції щодо формування дієвої системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України.

8. Кабінету Міністрів України:

1) вирішити питання щодо віднесення посад працівників Секретаріату Президента України до відповідних категорій посад державних службовців;

2) визначити умови оплати праці працівників Секретаріату Президента України.

9. Державному управлінню справами забезпечити фінансування в установленому порядку організаційного, інформаційно-аналітичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Секретаріату Президента України.

Президент України **В. ЮЩЕНКО**

м. Київ, 14 жовтня 2005 року
№ 1445/2005

У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Питання Секретаріату Президента України

(Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента
№ 1614/2005 від 18.11.2005)

1. Затвердити Положення про Секретаріат Президента України (додається).
2. Затвердити граничну чисельність працівників у кількості 605 штатних одиниць.
3. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України **В. ЮЩЕНКО**

м. Київ, 4 листопада 2005 року
№ 1548/2005

ЗАТВЕРДЖЕНО
Указом Президента України
від 4 листопада 2005 р. № 1548/2005

ПОЛОЖЕННЯ
про Секретаріат Президента України

1. Секретаріат Президента України (далі – Секретаріат) є постійно діючим допоміжним органом, створеним Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України.

2. Секретаріат у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, цим Положенням, а також розпорядженнями Глави Секретаріату Президента України.

3. Основним завданням Секретаріату є забезпечення на засадах відкритості, гласності та прозорості здійснення Президентом України його повноважень, визначених Конституцією України.

4. Секретаріат відповідно до покладеного на нього основного завдання:

1) аналізує політичні, соціально-економічні та інші процеси, що відбуваються в Україні та за її межами, і за результатами такого аналізу готує та подає на розгляд Президентові України оперативно-інформаційні матеріали, пропозиції щодо забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, їх захисту;

2) опрацьовує пропозиції щодо пріоритетів державної політики, шляхів їх впровадження та супроводження;

3) забезпечує підготовку проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, доповідей та виступів Президента України;

4) забезпечує планування діяльності Президента України;

5) забезпечує підготовку, опрацювання і подання на підпис главі держави проектів указів, розпоряджень і доручень Президента України;

6) здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України, готує главі держави пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето;

7) забезпечує офіційне оприлюднення Президентом України законів, а також указів і розпоряджень Президента України;

8) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення, ліквідації та реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

9) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення і ліквідації судів, визначення кількості суддів у судах, переведення суддів, призначення суддів на адміністративні посади в судах;

10) забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;

11) здійснює підготовку проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України;

12) опрацьовує внесені в установленому порядку пропозиції з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, та веде облік відповідних кадрів;

13) здійснює моніторинг актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності відповідних підстав вносить Президентові України пропозиції щодо зупинення дії, скасування таких актів, рішень;

14) забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України;

15) вносить Президентові України пропозиції щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, створює умови для доступу громадськості до інформації про діяльність глави держави, Секретаріату, здійснює видавничу діяльність;

16) організовує публічне обговорення ініціатив Президента України, проектів його актів;

17) забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд главі держави пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними, розвитку нагородної справи та геральдики, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

18) забезпечує організацію та проведення протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, зарубіжних візитів, а також робочих поїздок глави держави;

19) організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, політичних партій, громадських та інших організацій, на основі аналізу таких звернень розробляє і подає Президентові України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем;

20) забезпечує взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування;

21) сприяє підвищенню ефективності взаємодії Президента України з політичними партіями, громадськими організаціями, в тому числі професійними спілками, організаціями підприємців, релігійними та іншими організаціями, підприємствами, установами, утвердженню і розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцненню їх ролі у вирішенні питань загальнодержавного, регіонального та місцевого значення;

22) здійснює забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

23) забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та контроль за її збереженням;

24) здійснює матеріально-технічне, фінансове, соціально-побутове забезпечення діяльності Президента України, його консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб;

25) виконує інші функції для забезпечення здійснення главою держави своїх повноважень.

5. Секретаріат для виконання покладеного на нього основного завдання має право:

1) одержувати в установленому порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

2) користуватися в установленому порядку інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

3) скликати наради, організовувати конференції, семінари;

4) залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт і завдань, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, створювати відповідні робочі групи;

5) виступати замовником проведення наукових досліджень з питань, віднесених до повноважень Президента України.

6. Секретаріат у процесі виконання покладеного на нього завдання в установленому порядку взаємодіє з Апаратом Верховної Ради України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями.

7. До складу Секретаріату входять:

Глава Секретаріату Президента України, Перший заступник Глави Секретаріату Президента України, заступники Глави Секретаріату Президента України; (Абзац другий пункту 7 в редакції Указу Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представник Президента України у Конституційному Суді України;

Прес-секретар Президента України;

Офіс Президента України, головні служби, служби, Режимно-секретний відділ, які є самостійними структурними підрозділами Секретаріату.

8. Глава Секретаріату Президента України, Перший заступник Глави Секретаріату Президента України, заступники Глави Секретаріату Президента України, Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представник Президента України у Конституційному Суді України, Прес-секретар Президента України, радники, помічники, референти Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. (Абзац перший пункту 8 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

Інші працівники Секретаріату призначаються на посади та звільняються з посад Главою Секретаріату Президента України.

9. Глава Секретаріату Президента України:

1) подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень та доручень Президента України, закони України, що надійшли на підпис главі держави, пропозиції Президента України до законів у разі застосування щодо них права вето, проекти конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України, листи та інші документи, підписує додатки до актів Президента України;

2) представляє за дорученням Президента України його позицію у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями, громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями;

3) організовує здійснення контролю за виконанням актів Президента України;

4) вносить Президентові України пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад Першого заступника Глави Секретаріату Президента України, заступників Глави Секретаріату Президента України, Прес-секретаря Президента України, Представника Президента України у Верховній Раді України, Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представника Президента України у Конституційному Суді України, а також радників Президента України, які очолюють відповідні головні служби Секретаріату, призначає на посади та звільняє з посад інших працівників Секретаріату, якщо інше не передбачено актами Президента України; (Підпункт 4 пункту 9 із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

5) здійснює загальне керівництво Секретаріатом, спрямовує його діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України його повноважень; координує діяльність структурних підрозділів Секретаріату, представляє Секретаріат у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями;

6) контролює додержання працівниками Секретаріату вимог Закону України "Про державну службу" та законодавства про працю, здійснює присвоєння відповідно до законодавства рангів державним службовцям;

7) визначає єдиний порядок проходження і опрацювання документів у Секретаріаті, процедуру взаємодії структурних підрозділів Секретаріату при виконанні покладених на них функцій;

8) затверджує в установленому порядку штатний розпис Секретаріату, структуру його самостійних структурних підрозділів та положення про них, а також посадові інструкції керівників таких підрозділів Секретаріату;

9) реалізовує в межах повноважень, визначених законодавством, державну політику у сфері охорони державної таємниці;

10) вирішує питання щодо заохочення працівників Секретаріату, порушує в установленому порядку питання про відзначення їх державними нагородами України, притягнення до дисциплінарної відповідальності;

11) здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

Глава Секретаріату Президента України для виконання покладених на нього функцій може видавати в межах установленої цим Положенням компетенції розпорядження.

Глава Секретаріату Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладеного на Секретаріат основного завдання.

10. Перший заступник Глави Секретаріату Президента України, заступники Глави Секретаріату Президента України виконують обов'язки відповідно до Схеми розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його Першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів, що затверджується Президентом України.

У разі відсутності Глави Секретаріату Президента України його повноваження здійснює Перший заступник Глави Секретаріату Президента України, а за відсутності Першого заступника – один із заступників Глави Секретаріату Президента України, визначений відповідним рішенням Глави Секретаріату Президента України. (Пункт 10 в редакції Указу Президента № 1614/2005 від 18.11.2005)

11. Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представник Президента України у Конституційному Суді України представляють Президента України у відносинах відповідно з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України.

12. Прес-секретар Президента України представляє офіційну позицію глави держави засобам масової інформації,

готує та організовує проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників засобів масової інформації, очолює Прес-службу.

13. Керівники самостійних структурних підрозділів Секретаріату:

1) здійснюють керівництво відповідними структурними підрозділами Секретаріату, забезпечують належне виконання ними доручень Глави Секретаріату України, його Першого заступника та заступника;

2) готують та вносять у встановленому порядку на розгляд Глави Секретаріату Президента України пропозиції щодо структури і штатного розпису відповідних структурних підрозділів, призначення на посади та звільнення з посад їх працівників;

3) затверджують посадові обов'язки працівників відповідних структурних підрозділів;

4) виконують інші функції згідно з положеннями про відповідні структурні підрозділи, які затверджуються Главою Секретаріату Президента України.

14. Положення про Секретаріат Президента України, його структуру, граничну чисельність працівників та кошторис видатків Секретаріату в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, затверджує Президент України за поданням Глави Секретаріату Президента України.

Штатний розпис Секретаріату та структура його самостійних структурних підрозділів у межах затвердженої граничної чисельності працівників Секретаріату, а також положення про самостійні структурні підрозділи Секретаріату затверджуються Главою Секретаріату Президента України.

15. Працівники Секретаріату є державними службовцями.

16. Секретаріат є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, використовує в роботі бланки встановленого зразка.

Глава Секретаріату Президента України **О. РИБАЧУК**

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 31 серпня 2005 р. № 839

Київ

Про внесення змін у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

Внести у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328 "Про структуру місцевих державних адміністрацій" (Офіційний вісник України, 2005 р., № 19, ст. 999, № 27, ст. 1571) зміни, що додаються.

Прем'єр-міністр України **Ю. ТИМОШЕНКО**

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 31 серпня 2005 р. № 839

ЗМІНИ,
що вносяться у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328

1. У розділі 1 додатків 1 і 2:
позиції:
"Відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Відділ господарського забезпечення
Відділ зв'язків з громадськими організаціями та засобами масової інформації
Сектор режимно-секретної роботи"
замінити позиціями такого змісту:
"Відділ (сектор) інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Відділ (сектор) господарського забезпечення
Відділ (сектор) зв'язків з громадськими організаціями та засобами масової інформації
Відділ (сектор) режимно-секретної роботи";
доповнити розділ позицією такого змісту:
"Відділ (сектор) контролю".
2. Розділ 1 додатків 3 і 4 доповнити позицією такого змісту:
"Сектор контролю".

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 24 вересня 2005 р. № 960

Київ

Про 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, щовтратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

1. Відповідно до статті 25 Закону України "Про державну службу" та Закону України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" віднести посади працівників апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців:

1) перша – перший заступник, заступники Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; Міністр Ради міністрів Автономної Республіки Крим; міністри, голови республіканських комітетів Автономної Республіки Крим; керівники інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

2) друга – перші заступники міністрів Автономної Республіки Крим, голів республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, керівників інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; керівник та перший заступник керівника Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, керуючий справами Верховної Ради Автономної Республіки Крим; Постійний представник Ради міністрів Автономної Республіки Крим у м. Києві;

3) третя – заступники керівників Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, керуючого справами Верховної Ради Автономної Республіки Крим; заступники міністрів Автономної Республіки Крим, голів республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, керівників інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; помічники Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; керівники відділів та інших структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) четверта – завідуючі секторами, консультанти Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим; керівники самостійних управлінь, самостійних відділів міністерств Автономної Республіки Крим, республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

5) п'ята – заступники керівників самостійних управлінь, самостійних відділів міністерств Автономної Республіки Крим, республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; керівники відділів та їх заступники у складі самостійних управлінь, завідуючі самостійними секторами міністерств Автономної Республіки Крим, республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; помічники заступників Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим; помічники заступників Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим та Міністра Ради міністрів Автономної Республіки Крим; спеціалісти Секретаріату Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

6) шоста – помічники міністра, спеціалісти міністерств Автономної Республіки Крим, республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

2. Визнати такими, що втратили чинність:

постанову Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 р. № 284 "Про віднесення посад працівників органів законодавчої та виконавчої влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців";

постанову Кабінету Міністрів України від 12 квітня 1995 р. № 272 "Про уточнення найменувань посад працівників органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим";

розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 450.

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 24 вересня 2005 р. № 961

Київ

Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України

У зв'язку з прийняттям Указу Президента України від 7 березня 2005 р. № 442 "Про внесення зміни до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572" Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

1. Внести до актів Кабінету Міністрів України зміни, що додаються.
2. Визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 11 червня 2003 р. № 892 "Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України" (Офіційний вісник України, 2003 р., № 24, ст. 1134).

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 24 вересня 2005 р. № 961

ЗМІНИ,
що вносяться до актів Кабінету Міністрів України

1. Абзац другий пункту 5 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 р. № 690 (ЗП України, 1996 р., № 1, ст. 20; Офіційний вісник України, 1999 р., № 42, ст. 2096; 2001 р., № 48, ст. 2141; 2003 р., № 23, ст. 1048, № 24, ст. 1134, № 30, ст. 1546), виключити.
2. Абзац другий пункту 9 Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 912 (ЗП України, 1996 р., № 16, ст. 434; Офіційний вісник України, 1998 р., № 52, ст. 1955; 2001 р., № 31, ст. 1401; 2003 р., № 24, ст. 1134), виключити.
3. Абзац сьомий пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685 "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" (Офіційний вісник України, 2002 р., № 21, ст. 1047; 2003 р., № 24, ст. 1134, № 25, ст. 1200, № 30, ст. 1546), виключити.
4. Друге речення абзацу другого переліку посад керівних працівників органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, призначення на які та звільнення з яких здійснюється керівниками відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 1995 р. № 643, – із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1681 (Офіційний вісник України, 2001 р., № 51, ст. 2289), від 28 березня 2002 р. № 380 (Офіційний вісник України, 2002 р., № 13, ст. 665), від 11 червня 2003 р. № 892 (Офіційний вісник України, 2003 р., № 24, ст. 1134), від 16 червня 2003 р. № 910 (Офіційний вісник України, 2003 р., № 25, ст. 1119), виключити.

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 24 вересня 2005 р. № 981

Київ

Про внесення зміни до Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

Абзац п'ятий підпункту 4.9.1 розділу 4 Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. № 1153 (Офіційний вісник України, 1997 р., число 43, с. 50; 2001 р., № 48, ст. 2141; 2003 р., № 30, ст. 1546, № 31, ст. 1627; 2004 р., № 46, ст. 3044; 2005 р., № 20, ст. 1080, № 25, ст. 1438, № 30, ст. 1821), викласти у такій редакції:

"датою виконання завдань, визначених рішеннями Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, які надаються відповідно до вимог законів, постанов Верховної Ради України, актів і доручень Президента України, вважається дата реєстрації у Секретаріаті Кабінету Міністрів України документів, які містять інформацію про їх виконання, або проектів відповідних нормативно-правових актів".

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 16 листопада 2005 р. № 1095

Київ

Про внесення змін до Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

Внести до Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № (Офіційний вісник України, 2003 р., № 37, ст. 1997), зміни, що додаються.

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 16 листопада 2005 р. № 1095

ЗМІНИ,
що вносяться до Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання

У розділі "Заходи з виконання Програми":

1) доповнити розділ пунктами 13–15 такого змісту:

"13. Розширити можливості використання засобів масової інформації для висвітлення діяльності молодих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Започаткувати широку інформаційно-агітаційну соціальну рекламну кампанію, запровадити тематичні рубрики в друкованих засобах масової інформації, теле– та радіопередачі, спрямовані на популяризацію серед населення, зокрема молоді, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Головдержслужба, Мінсім'ямолодьспорт, Держкомтелерадіо, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, Спілка молодих державних службовців, інші молодіжні громадські організації (за згодою).
Постійно.

14. Проводити Всеукраїнський конкурс творчих робіт молоді з проблем державного управління та державної служби.

Головдержслужба, Національна академія державного управління при Президентові України, Мінсім'ямолодьспорт, Спілка молодих державних службовців, інші молодіжні громадські організації (за згодою).
Щороку.

15. Організувати проведення ярмарок вакансій посад державних службовців для молоді, в тому числі для молодих державних службовців.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, Мінсім'ямолодьспорт, Головдержслужба, Спілка молодих державних службовців, інші молодіжні громадські організації (за згодою).
Постійно";

2) у пунктах 2, 5, 9, 10–12 слово "Держкомсім'ямолодь" в усіх відмінках замінити словом "Мінсім'ямолодьспорт" у відповідному відмінку.

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 30 листопада 2005 р. № 1130

Київ

Про доповнення додатків до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

Розділ 2 додатків 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328 "Про структуру місцевих державних адміністрацій" (Офіційний вісник України, 2005 р., № 19, ст. 999, № 27, ст. 1571, № 36, ст. 2180) доповнити позиціями такого змісту:

"Інспекція державного технічного нагляду

Інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції".

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

П О С Т А Н О В А
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 30 листопада 2005 р. № 1132

Київ

Про доповнення пункту 2 Порядку обчислення середньої заробітної плати

Кабінет Міністрів України **п о с т а н о в л я є:**

Пункт 2 Порядку обчислення середньої заробітної плати, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 100 (ЗП України, 1995 р., № 4, ст. 111, № 7, ст. 188; Офіційний вісник України, 1997 р., число 8, с. 196; 1999 р., № 31, ст. 1616; 2001 р., № 40, ст. 1802), після абзацу шостого доповнити новими абзацами такого змісту:

"У разі зміни структури заробітної плати з одночасним підвищенням посадових окладів працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до актів законодавства період до зміни структури заробітної плати виключається з розрахункового періоду.

У разі коли зміна структури заробітної плати з одночасним підвищенням посадових окладів працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбулася у період, протягом якого за працівником зберігається середня заробітна плата, а також коли заробітна плата у розрахунковому періоді не зберігається, обчислення середньої заробітної плати провадиться з урахуванням виплат, передбачених працівникові згідно з умовами оплати праці, що встановлені після підвищення посадових окладів".

У зв'язку з цим абзац сьомий вважати абзацом дев'ятим.

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 5 листопада 2005 р. № 450-р

Київ

Про віднесення посад працівників Рахункової палати та її територіальних представництв до відповідних категорій посад державних службовців

Відповідно до статті 25 Закону України "Про державну службу" віднести посади працівників Рахункової палати та її територіальних представництв до таких категорій посад державних службовців:

друга – начальник територіального представництва;

третя – начальник відділу у складі управління Рахункової палати, заступник начальника, начальник відділу, завідуючий сектором, головний спеціаліст територіального представництва;

четверта – інші спеціалісти територіального представництва.

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 22 листопада 2005 р. № 466-р

Київ

Про віднесення посади Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України та посад працівників його апарату до відповідних категорій посад державних службовців

Відповідно до статті 5 Закону України "Про державну службу" віднести посаду Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України та посади працівників його апарату до таких категорій посад державних службовців:

перша – Постійний представник Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України;

друга – керівник апарату Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України;

третя – головний спеціаліст апарату Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України.

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

від 30 листопада 2005 р. № 488-р

Київ

Про віднесення посад працівників Міноборони до відповідних категорій посад державних службовців

Відповідно до статті 25 Закону України "Про державну службу" віднести посади працівників Міноборони до таких категорій посад державних службовців:

друга категорія – головний інспектор;

третя категорія – перший заступник головного інспектора – головний військовий інспектор, головний інспектор ресурсного забезпечення, озброєння та військової техніки, головні інспектори видів Збройних Сил України;

четверта категорія – старші інспектори та інспектори.

Прем'єр-міністр України **Ю. ЄХАНУРОВ**

АКТИ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Н А К А З
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

від 15 вересня 2005 р. № 223
Київ

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
5 жовтня 2005 р. за №1157/11437

Про затвердження Змін і доповнень до Положення
про порядок проведення Головдержслужбою перевірок

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 р. № 842 "Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі", з метою забезпечення проведення перевірок територіальними органами Головдержслужби України **н а к а з у ю:**

1. Затвердити Зміни та доповнення до Положення про порядок проведення Головдержслужбою перевірок, затвердженого наказом Головдержслужби від 18.05.2000 р. № 25 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 29.05.2000 р. за № 318/4539 (із змінами), що додаються.

2. Контрольно-інспекційному управлінню Головдержслужби (Юрченко Ю. Є.) забезпечити в установленому порядку державну реєстрацію цього наказу в Міністерстві юстиції України.

3. Інформаційно-аналітичному управлінню (Балюк В. В.) після реєстрації в Міністерстві юстиції України цього наказу забезпечити опублікування змін до Положення у журналі "Вісник державної служби України" та розміщення на web-сторінці Головдержслужби.

4. Контроль за виконанням цього наказу покласти на заступника Начальника Головдержслужби Ткача В. Д.

Начальник Головного управління державної служби України **Т. Мотренко**

ЗАТВЕРДЖЕНО
наказом Головного управління
державної служби України
від 15 вересня 2005 р. № 223

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
5 жовтня 2005 р. за №1157/11437

ЗМІНИ ТА ДОПОВНЕННЯ
до Положення про порядок проведення Головдержслужбою перевірок,
затвердженого наказом Головдержслужби від 18 травня 2000 № 25
та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України
29 травня 2000 за № 318/4539

У пункті 1:

підпункт 1.1:

після слів "Про Положення про Головне управління державної служби України" доповнити словами "постанови Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 № 842 "Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі";

після слів "визначає завдання і порядок проведення Головдержслужбою" доповнити словами "та територіальними органами державної служби Головдержслужби (далі – територіальні органи)";

підпункт 1.2:

після слів "у зв'язку з виконанням Головним управлінням державної служби України (далі – Головдержслужба)" доповнити словами "та її територіальними органами відповідно до покладених на них завдань";

після слів "Про Положення про Головне управління державної с лужби України" доповнити словами "постанови Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 №842 "Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі".

У пункті 2:

підпункт 2.3:

після слів "посадові особи Головдержслужби" доповнити словами "та територіальних органів відповідно до покладених на них завдань";

після слів "залучені Головдержслужбою" доповнити словами "або територіальними органами відповідно до покладених на них завдань";

підпункт 2.4.1:

після слів "посадових осіб Головдержслужби" доповнити словами "територіальних органів";

абзац 2:

після слів "Посадові особи Головдержслужби" доповнити словами "територіальних органів, які";

до підпункту "ї" абзацу 2:

після слів "ставити перед керівництвом Головдержслужби" додати слова "територіальних органів";

підпункт 2.4.2:

після слів "від імені Головдержслужби" доповнити словами "територіальних органів відповідно до покладених на них завдань".

У пункті 4:

підпункт 4.1:

після слів "Перевірки Головдержслужбою" доповнити словами "її територіальними органами відповідно до покладених на них завдань";

підпункт 4.2:

після слів "планів роботи Головдержслужби" доповнити словами "та її територіальних органів відповідно до покладених на них завдань";

після слів "за окремим рішенням Начальника Головдержслужби" доповнити словами "та відповідно до покладених завдань на територіальні органи, за рішенням начальника територіального органу";

підпункт 4.3.1 після слів "рішення Начальника Головдержслужби" доповнити словами "начальника територіального органу";

абзац 3 підпункту 4.3.2 після слів "що надходили до Головдержслужби" доповнити словами "територіальних органів";"

підпункт 4.3.3:

після слів "нормативних документів Головдержслужби" доповнити словами "та територіальних органів відповідно до покладених на них завдань";

абзац 9:

після слів "Начальником Головдержслужби" доповнити словами "начальником територіального органу";

після слів "підрозділу Головдержслужби" доповнити словами "начальником територіального органу";

підпункт 4.3.4 після слів "Начальником Головдержслужби" доповнити словами "начальником територіального органу";

підпункт 4.4.1:

після слів "заступник Начальника Головдержслужби" доповнити словами "начальник територіального органу";

після слів "начальник органу (відділу)" доповнити словами "заступник начальника територіального органу";

підпункт 4.4.3:

після слів "заступник Начальника Головдержслужби" доповнити словами "начальник територіального управління";

після слів "або начальник управління" доповнити словами "чи посадова особа територіального органу";

підпункт 4.5.1 після слів "визначена Начальником Головдержслужби" доповнити словами "начальником територіального органу";

підпункт 4.5.2:

після слів "заступник Начальника Головдержслужби" доповнити словами "посадова особа територіального органу";

після слів "з Начальником Головдержслужби" доповнити словами "начальником територіального органу".

У пункті 5:

підпункт 5.1 після слів "приймає Начальник Головдержслужби" доповнити словами "начальник територіального органу відповідно до покладених на нього завдань";

підпункт 5.2:

після слів "Головдержслужба" доповнити словами "територіальні органи відповідно до покладених на них завдань";

слово "вносить" замінити словом "вносять";

підпункт 5.3:

після слів "управління (відділ)" доповнити словами "Головдержслужби або відділи територіальних органів";

після слів "колегії Головдержслужби" доповнити словами "дорученням начальника територіального органу, якщо інше не було передбачено постановою колегії Головдержслужби";

підпункт 5.9:

після слів "рішень Головдержслужби" доповнити словами "територіальних органів відповідно до покладених на них завдань";

після слів "заступник Начальника Головдержслужби" доповнити словами "заступник начальника територіального органу".

Начальник контрольно-інспекційного управління Ю. Юрченко

Н А К А З
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

від 8 листопада 2005 р. № 276
Київ

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
23 листопада 2005 р. за № 1414/11694

Про внесення змін
до наказу Головдержслужби України
від 18 грудня 2000 № 74 та Реєстру посад державних службовців

На виконання пункту 5 Заходів щодо розвитку державної служби на 2005–2010 роки до Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746, з метою впровадження прозорих механізмів обліку вакантних посад державних службовців та їх заповнення, а також у зв'язку із змінами в структурі і кадровому складі Головдержслужби України **н а к а з у ю:**

1. Унести до наказу Головдержслужби України від 18.12.2000 № 74 "Про ведення обліку державних органів, установ та організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців", зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 26.12.2000 за № 953/5174, такі зміни:

2. Абзац другий пункту 3 викласти в такій редакції:

"Зазначена щодо Переліку інформація подається державними органами, установами й організаціями в 10-денний термін з моменту внесення таких змін, а інформація щодо Реєстру – один раз на місяць, до 5-го числа, наступного за звітним місяцем, на паперових носіях та в електронній формі засобами електронного зв'язку".

3. Пункт 4 викласти в такій редакції:

"4. З метою виконання завдань з прогнозування і планування потреб державних органів та їх апарату в кадрах департаменту персоналу державних органів та місцевого самоврядування (Саєнко В. М.) здійснювати аналіз накопиченої інформації щодо кількості вакантних посад".

4. Пункт 5 викласти в такій редакції:

"5. Інформаційно-аналітичному управлінню (Балюк В. В.) забезпечувати подальше функціонування реєстру посад державних службовців у складі єдиної державної комп'ютерної системи "Кадри" і спільно з юридичним управлінням (Маврешко К. С.) супроводжувати нормативно-правові акти щодо Переліку і Реєстру з поточним оприлюдненням накопиченої інформації через Web-сторінку Головдержслужби (www.guds.gov.ua)".

5. Пункт 6 виключити.

6. Пункт 7 викласти в такій редакції:

"7. Контроль за виконанням цього наказу покласти на заступника Начальника Головдержслужби України Сороко В. М."

7. Затвердити зміни і доповнення до Реєстру посад державних службовців, затвердженого наказом Головдержслужби України від 18.12.2000 № 74 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 26.12.2000 за № 952/5173, виклавши його в редакції, що додається.

8. Юридичному управлінню (Маврешко К. С.) забезпечити державну реєстрацію змін до наказу від 18.12.2000 № 74 в Міністерстві юстиції України в установленому порядку.

9. Інформаційно-аналітичному управлінню (Балюк В. В.) після державної реєстрації в Міністерстві юстиції України опублікувати цей наказ у "Віснику державної служби України".

10. Управлінню справами (Яремчук І. М.) після державної реєстрації в Міністерстві юстиції України надіслати цей наказ державним органам, установам та організаціям, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до категорій посад державних службовців.

11. Контроль за виконанням цього наказу покласти на заступника Начальника Головдержслужби Сороко В. М.

Начальник Головного управління державної служби України **Т. Мотренко**

ЗАТВЕРДЖЕНО
наказом Головного управління
державної служби
України від 18 грудня 2000 року. № 74
(у редакції наказу Головдержслужби
від 8 листопада 2005 року № 276)

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
23 листопада 2005 р. за № 1414/11694

РЕЄСТР ПОСАД
державних службовців

Назва посади	*Категорія посади**	*Нормативно-правовий акт про віднесення посади до відповідної категорії*	*Нормативно-правовий акт про ліквідацію посади*	*Кількість посад*	*Кількість вакантних посад*

Керівник органу _____
підпис

Дата_____

Начальник інформаційно-аналітичного управління **В. Балюк**

* *Набуває значення від 1 до 7 відповідно до ст. 25 Закону України "Про державну службу" (3723–12).*

Коментар до Наказу Головдержслужби України від 8 листопада № 276

Зміни, запроваджені наказом Головдержслужби України від 8 листопада № 276 "Про внесення змін до наказу Головдержслужби України від 18 грудня 2000 р. № 74 та Реєстру посад державних службовців", стосуються таких питань:

1. Змінено склад інформації, що подається до Головдержслужби України для внесення до Реєстру посад державних службовців. Додатково кадрові служби мають надавати інформацію стосовно загальної кількості посад та кількості вакантних посад за категоріями.

2. Змінено терміни подання інформації. Інформація до Реєстру посад державних службовців подається один раз на місяць, до 5-го числа наступного за звітним місяця.

3. Вимоги до форми надання інформації залишилися без змін.

СПІЛЬНІ АКТИ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Н А К А З
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ,
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

від 8 вересня 2005 р. № 215/102
Київ

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
26 вересня 2005 р. за № 1102/11382

Про встановлення нормативу чисельності слухачів денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів державного управління

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 року № 1134 "Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності" та від 31 грудня 2004 року № 1796 "Про внесення зміни до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2002 року № 70", з метою вдосконалення організації праці викладачів, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю "Державне управління" освітньої галузі "Державне управління" **н а к а з у є м о:**

1. Установити норматив чисельності слухачів денної форми навчання на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника Національної академії державного управління при Президентові України та її Дніпропетровського, Львівського, Одеського та Харківського регіональних інститутів державного управління для здійснення підготовки магістрів за спеціальністю "Державне управління" освітньої галузі "Державне управління" у значенні 4, 5.

2. Контроль за виконанням наказу покласти на заступника Начальника Головдержслужби України (В. М. Сороко), проректора з навчальної роботи Академії (В. А. Куценко).

Начальник Головного управління державної служби України **Т. Мотренко**

Ректор Національної академії державного управління при Президентові України **В. Луговий**

Н А К А З
МІНІСТЕРСТВА ПРАЦІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ,
ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

від 10 жовтня 2005 р. № 316/242
Київ

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
25 жовтня 2005 р. за № 1263/11543

Про внесення змін до Порядку видачі довідок про заробітну плату для перерахунку пенсій державним службовцям у разі ліквідації органів, з яких особа вийшла на пенсію, а також перейменування (відсутності) посад, затвердженого наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Головного управління державної служби України від 3 грудня 2003 р. № 319/144

Відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, та у зв'язку з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 27.07.2005 № 646 "Про внесення зміни до пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2000 р. № 865" **н а к а з у є м о:**

1. Затвердити зміни до Порядку видачі довідок про заробітну плату для перерахунку пенсій державним службовцям у разі ліквідації органів, з яких особа вийшла на пенсію, а також перейменування (відсутності) посад, затвердженого наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Головного управління державної служби України від 03.12.2003 № 319/144, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 09.12.2003 за № 1134/8455 (із змінами), що додаються.

2. Управлінню пенсійного забезпечення Міністерства праці та соціальної політики України подати цей наказ на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України.

3. Контроль за виконанням цього наказу покласти на заступника Міністра праці та соціальної політики України О. Гарячу та заступника начальника Головного управління державної служби України В. Ткача.

Міністр праці та соціальної політики України **І. Сахань**

Начальник Головного управління державної служби України **Т. Мотренко**

ЗАТВЕРДЖЕНО
наказом Міністерства праці
та соціальної політики України,
Головного управління
державної служби України
від 10 жовтня 2005 р. № 316/242

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України
25 жовтня 2005 р. за № 1263/11543

ЗМІНИ
до Порядку видачі довідок про заробітну плату для перерахунку пенсій державним службовцям у разі ліквідації органів, з яких особа вийшла на пенсію, а також перейменування (відсутності) посад

1. Підпункт "в" пункту 3 викласти в такій редакції:

"в) надбавка за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи враховується в розмірі 50 відсотків,

а надбавка за особливий характер роботи та інтенсивність праці особам, зазначеним у пункті 2 постанови Кабінету Міністрів України № 1119 від 28.08.2001, – у розмірі 90 відсотків посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг. Інші надбавки, крім надбавок, зазначених у пункті 11 цього Порядку, які передбачені умовами оплати праці за відповідною посадою (посадами) у відповідному державному органі, з якого особа вийшла на пенсію, враховуються в середніх розмірах відносно визначених законодавством таких виплат для відповідних посад. Премія враховується в середньому розмірі, але не більше 25 відсотків встановлених виплат."

2. Пункт третій доповнити абзацом дванадцятим такого змісту:

"У разі ліквідації державного органу довідки про заробітну плату для перерахунку пенсій видаються правонаступником у порядку, передбаченому пунктом 4 постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2000 року № 865 "Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії" (із змінами)".

3. Абзац перший пункту 4 викласти в такій редакції:

"4. У разі реорганізації державного органу вищого організаційно-правового рівня у державний орган нижчого організаційно-правового рівня довідку видає орган, що є правонаступником".

Начальник Управління пенсійного забезпечення **Н. Шамбір**

ВИБІРКА РОЗ'ЯСНЕНЬ СТОСОВНО ПИТАНЬ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ*

1. Зарахування до стажу державної служби періодів роботи в Державній трудовій ощадній касі та Ощадному банку СРСР

Відповідно до Порядку обчислення стажу державної служби та додатка до нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року № 283, до стажу державної служби зараховується період роботи на посадах керівних працівників і спеціалістів в Держбанку СРСР, Зовнішекономбанку СРСР, Будбанку СРСР, Промбудбанку СРСР, Агропромбанку СРСР, Житлосоцбанку СРСР, Ощадному банку СРСР, в їх республіканських банках (конторах), крайових, обласних (міських) управліннях, а також міських і районних відділеннях. Оскільки Ощадбанк СРСР існував з липня 1987 року по грудень 1991 року, до стажу державної служби може бути зараховано період роботи в ньому. Державні трудові ощадні каси зазначеним Переліком не передбачені, тому період роботи в них до стажу державної служби не зараховується.

2. Щодо зарахування до стажу державної служби періоду роботи в централізованій бухгалтерії селищної ради

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" посадовими особами місцевого самоврядування є особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату з місцевого бюджету. Керівні працівники і спеціалісти місцевих рад з прийняттям цього Закону набули статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Віднесення посад спеціалістів сільських (селищних) рад до відповідних категорій посад в органах місцевого самоврядування здійснюється згідно зі статтею 14 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Централізовані бухгалтерії при сільських, селищних, міських радах створюються за рішенням відповідних рад для ведення бухгалтерського обліку у бюджетних установах та організаціях. За своїм статусом централізовані бухгалтерії не належать до органів місцевого самоврядування, вони є самостійними бюджетними установами. У зв'язку з ліквідацією централізованих бухгалтерій їх працівники звільняються з дотриманням вимог статті 40 КЗпП України і можуть бути прийняті на вакантні посади спеціалістів до штату виконавчих комітетів рад. При цьому оплата праці працівників має здійснюватися за умовами, визначеними постановою Кабінету Міністрів України "Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів" від 13 грудня 1999 року № 2288. Оскільки централізовані бухгалтерії є самостійними бюджетними установами і не належать до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, дія Закону України "Про державну службу" на їхніх працівників не поширюється, а періоди роботи в них до стажу державної служби не зараховуються.

3. Щодо роботи за сумісництвом

Прикінцевими і перехідними положеннями Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" передбачено, що дія Закону України "Про державну службу" поширюється на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування. Так, статтею 16 Закону України "Про державну службу" № 3723-XII від 16 грудня 1993 року встановлено обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, а саме: державний службовець не має права вчиняти

** Шановні читачі журналу! Головдержслужба України запрошує Вас скористатися можливостями "Довідкової інформаційної системи", яка розміщена на веб-сайті (www.guds.gov.ua). У разі, якщо Ви не знайдете достатньої відповіді на свої запитання, Ви можете скористатися опцією "Зворотний зв'язок" і фахівці Головдержслужби України у прийнятний для Вас спосіб нададуть відповідні роз'яснення.*

дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією". Одним із таких обмежень є заборона виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики). Додатком до Положення "Про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій", затвердженого наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43, визначено перелік робіт, які не є сумісництвом, зокрема педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більш ніж 240 годин на рік. Враховуючи викладене, посадова особа місцевого самоврядування може займатися викладацькою діяльністю з погодинною оплатою праці в обсязі не більш ніж 240 годин на рік.

4. Чи може державний службовець працювати за суміщенням в міській раді, зокрема на посаді начальника інформаційного центру в міській раді?

Статтею 16 Закону України "Про державну службу" та статтею 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією" встановлені спеціальні обмеження щодо державних службовців. Зокрема, державний службовець не має права виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики). Відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 року № 13 "Про практику розгляду справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією" під виконанням роботи на умовах сумісництва слід розуміти виконання працівником, крім основної ще й іншої оплачуваної роботи, незалежно від укладання трудового договору. Тому виконання державним службовцем роботи на умовах сумісництва на посаді начальника інформаційного центру в міській раді підпадає під обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, визначені статтею 16 Закону України "Про державну службу".

5. Щодо безпосередньої підпорядкованості державних службовців, які є близькими родичами

У статті 12 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" зазначається, що не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі або в органі місцевого самоврядування особи, які будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є їх близькими родичами чи свояками. Передбачено, що дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування (стаття 2). Згідно зі статтею 251 Кодексу законів про працю України власник має право запроваджувати обмеження щодо спільної роботи на одному і тому ж підприємстві, в установі, організації осіб, які є близькими родичами чи свояками (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри і діти подружжя), якщо у зв'язку з виконанням трудових обов'язків вони безпосередньо підпорядковані або підконтрольні один одному. Водночас зазначаємо, що питання підпорядкованості та підлеглості мають бути визначені у посадових інструкціях, що складаються на основі штатного розпису чи структури відповідного органу.

6. У які строки до державних службовців застосовуються дисциплінарні стягнення та заходи дисциплінарного впливу?

Норми чинного трудового законодавства поширюються на державних службовців у частині, що не суперечить Закону України "Про державну службу". Порядок застосування дисциплінарних стягнень у Законі України "Про державну службу" не визначений. Тому дисциплінарні стягнення та заходи дисциплінарного впливу, відповідно до Кодексу законів про працю України, необхідно застосовувати у місячний строк з дня виявлення проступку, але не пізніше шести місяців з дня його вчинення.

7. Щодо 20-річного стажу, який дає право на призначення пенсії державного службовця, незалежно від місця роботи під час досягнення пенсійного віку.

Статтею 37 Закону України "Про державну службу" установлені категорії осіб, яким може бути призначена пенсія державного службовця. По-перше, це особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку, за наявності загального трудового стажу для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби – не менше 10 років, та які на час досягнення пенсійного віку працювали на посадах державних службовців; **по-друге, – особи, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, – незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку.**

Відповідно до Порядку обчислення стажу державної служби та додатка до нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від

03.05.1994 р. № 283, до стажу державної служби зараховуються періоди роботи на посадах керівних працівників і спеціалістів у виконавчих комітетах місцевих рад, їх управліннях, самостійних відділах, інших структурних підрозділах.

Одночасно згаданим Порядком передбачено, що до стажу державної служби зараховуються періоди роботи в апараті органів прокуратури, судів, нотаріату, дипломатичної служби, митного контролю, внутрішніх справ, служби безпеки, інших органів управління військових формувань, державної **податкової** та контрольно-ревізійної **служби**.

Визначено, що до 20-річного стажу, який дає право на призначення пенсії державного службовця, незалежно від місця роботи під час досягнення пенсійного віку, зараховуються періоди роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців.

8. Щодо зарахування до стажу державної служби періоду роботи в установі

Відповідно до частини 27 статті 24 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" (із змінами та доповненнями від 20.11.2003 р. № 1316–IV) для осіб, які працюють на посадах, що згідно із законодавством відносяться до відповідних посад державних службовців, попередній стаж наукової роботи, набутий в державних установах, організаціях, закладах, зараховується до стажу державної служби незалежно від наявності перерв у роботі, а для осіб, які працювали (працюють) на посадах наукових (науково-педагогічних) працівників, попередній стаж державної служби зараховується до стажу наукової роботи незалежно від наявності перерв у роботі.

Стаж наукової роботи зараховується до стажу державної служби за умови, якщо особа перейшла з посади наукового (науково-педагогічного) працівника, зазначеної у Переліку, на посаду, яка згідно зі статтею 25 Закону України "Про державну службу" віднесена до відповідної категорії посад державних службовців, незалежно від дати, коли такий перехід здійснювався – до чи після прийняття Закону України "Про державну службу". При цьому до стажу державної служби зараховуються всі періоди роботи на посадах наукових працівників, зазначених у Переліку, що передували переходу на посаду державного службовця, незалежно від їх перервності.

Обрахування стажу державної служби здійснюється відповідно до Порядку обчислення стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 р. № 283.

Відповідно до пункту 3 Переліку посад наукових (науково-педагогічних) працівників підприємств, установ, організацій, вищих навчальних закладів III – IV рівнів акредитації, перебування на яких дає право на призначення пенсії та виплату грошової допомоги у разі виходу на пенсію відповідно до статті 24 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 р. № 257, до стажу державної служби зараховується стаж наукової роботи, набутий **в державних установах, організаціях (їх філіалах, відділеннях тощо) на посадах, визначених зазначеним Переліком,** незалежно від наявності перерв у роботі, зокрема на посадах:

– головного наукового співробітника;
– провідного наукового співробітника;
– старшого наукового співробітника;
– наукового співробітника;
– наукового співробітника-консультанта;
– **молодшого наукового співробітника;**
– докторанта.

Відповідно до статті 1 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" науково-дослідна (науково-технічна) установа – це юридична особа незалежно від форми власності, що створена в установленому законодавством порядку, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70 відсотків загального річного обсягу виконаних робіт.

9. Щодо зарахування до стажу державної служби періоду роботи у районній виборчій комісії

Обчислення стажу державної служби здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу", Порядку обчислення стажу державної служби та додатка до нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 р. № 283.

Вказаний Порядок не передбачає можливості зарахування до стажу державної служби періодів роботи у виборчих комісіях (зокрема районній виборчій комісії), що утворюються для підготовки та проведення виборів згідно з виборчим законодавством України.

Разом з тим, відповідно до пункту 7 статті 6 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" **державними службовцями є лише члени Центральної виборчої комісії.**

10. Щодо зарахування до стажу державної служби часу навчання у Львівському

політехнічному інституті на військовій кафедрі

Обчислення стажу державної служби здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу", Порядку обчислення стажу державної служби та додатка до нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 р. № 283.

Відповідно до зазначеного Порядку до стажу державної служби включається час військової служби у Збройних силах України та інших військових формуваннях, а також включається період проходження військової служби на посадах керівників та спеціалістів (посадах офіцерського складу) в апараті органів служби безпеки, управліннях військових формувань та час строкової військової служби.

Військова служба у Збройних силах України та інших військових формуваннях є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних із захистом вітчизни.

Закон України "Про загальний військовий обов'язок і військову службу", а саме частина 1 статті 2, визначає, що час проходження військової служби зараховується громадянам до загального стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, **а також до стажу державної служби.**

Відповідно до частини 3 статті 2 Закону, одним з видів військової служби є військова служба за контрактом курсантів (слухачів) **військових навчальних закладів, які мають кафедри військової підготовки**. Згідно з частиною 6 статті 25 Закону, в строк військової служби зараховується тривалість військової служби **під час навчання у вищих військових навчальних закладах та вищих навчальних закладах, які мають військові навчальні підрозділи** із розрахунку: два місяці служби у зазначених військових навчальних закладах за один місяць строкової військової служби.

Зарахування до стажу державної служби часу навчання у Львівському політехнічному інституті на військовій кафедрі вказаним Порядком не передбачено.

11. Що необхідно розуміти під поняттям "просування по службі" та "безперервна робота"

Під терміном "просування по службі" треба розуміти безпосередній перехід з посади службовця на посаду державного службовця в період роботи в державних органах, які передбачені пунктом 2 Порядку зарахування до стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 р., та додатка до нього, а у разі переходу після 1 січня 1994 р. – за умов, що перехід (переведення) відбувся через конкурс. При цьому до стажу державної служби зараховуються всі періоди безперервної роботи службовцем у державних органах, що передбачені у пункті 2 зазначеного Порядку та додатка до нього, які передували переходу на посаду державного службовця, до 8 червня 1995 р.

Під терміном "безперервна робота" слід розуміти, що службовець у період просування по службі не переходив до інших органів, які не передбачені пунктом 2 зазначеного Порядку та додатка до нього.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 08.06.1995 р. № 397 для службовців, які після прийняття цієї постанови при просуванні по службі зайняли посади державних службовців, стаж для надання додаткової відпустки та призначення пенсії державного службовця обчислюється з дня призначення на посаду державного службовця. Стаж для виплати надбавки за вислугу років за період роботи на посадах службовців обчислюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.12.1993 р. № 1049 "Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади", а за період роботи на посадах державних службовців – відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.05.1994 р. № 283 "Про затвердження порядку обчислення стажу державної служби".

12. Щодо звільнення або відмови у призначенні на посаду державного службовця, якого притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією", без заборони займати посади в держаних органах та їх апараті

Статтею 12 Закону України "Про державну службу" встановлено **спеціальні обмеження, пов'язані з прийняттям або призначенням на посаду в державному органі та його апараті осіб які:**

– визнані в установленому порядку недієздатними;
– мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади;
– у разі прийняття їх на службу, будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками;
– **в інших випадках, встановлених законами України**.

Тобто, питання про притягнення до адміністративної відповідальність за порушення вимог

Закону України "Про боротьбу з корупцією" **не є підставою для відмови у прийнятті на державну службу.**

Відповідно до статті 17 Закону України "Про державну службу" кожен громадянин України, який вперше зараховується на державну службу приймає Присягу такого змісту: **"Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність**, урочисто **присягаю**, що буду вірно служити народові України, **суворо дотримуватись Конституції та законів України**, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, **сумлінно виконувати свої обов'язки**".

Притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією", свідчить про порушення ними Присяги державного службовця.

Згідно з пунктом 6 частини 1 статті 30 Закону України "Про державну службу" порушення Присяги, передбаченої статтею 17 цього Закону, є однією з підстав для припинення державної служби.

Виходячи з наведеного, притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" в тому числі й за статтею 8 зазначеного Закону є підставою для припинення державної служби.

ПЕРША ВИЇЗНА НАРАДА З КЕРІВНИКАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ ГОЛОВДЕРЖСЛУЖБИ

13 жовтня в Чернігівській обласній державній адміністрації відбулася нарада з начальниками управлінь державної служби Головдержслужби України в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі щодо виконання завдань та функцій з реалізації державної політики у сфері державної служби.

У нараді взяли участь Начальник Головного управління державної служби України Т. Мотренко, голова обласної державної адміністрації В. Атрошенко, заступник голови обласної ради В. Косих.

Упродовж семінару розглядалися питання про реалізацію функцій територіальних управлінь державної служби Головдержслужби, зокрема питання щодо взаємодії органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування Чернігівської області з відповідним управлінням державної служби Головдержслужби, практики реалізації функцій управління та можливих шляхів реалізації програми стажування молоді в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

У своєму виступі Начальник Головного управління державної служби України Т. Мотренко підкреслив надзвичайно важливу роль проведення подібних виїзних нарад, семінарів, навчань та обміну досвідом представників регіональних служб щодо реалізації державної політики у сфері державної служби. Він також акцентував увагу на необхідності підвищення матеріального забезпечення державних службовців, врегулювання законодавчої бази щодо соціальних пільг та гарантій з метою залучення молоді до державної служби.

Заслухано інформацію керівника апарату облдержадміністрації В. Приходька про взаємодію органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування області з управлінням державної служби Головдержслужби в Чернігівській області.

Начальник управління державної служби Головдержслужби в Чернігівській області І. Протченко ознайомила присутніх з практикою реалізації функцій управління та впровадження пілотного проекту "Підготовка та залучення талановитої молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування".

Учасники наради ознайомилися з роботою Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, відвідали історичну частину м. Чернігова.

14 жовтня в Головному управлінні державної служби України було підбито підсумки роботи територіальних управлінь за 9 місяців поточного року та визначено пріоритетні напрями діяльності на наступний рік.

ПРО МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УСТАНОВ І ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА РОЗРОБЛЕННЯ ДОКУМЕНТІВ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОГО РІВНЯ ЩОДО РЕГУЛЯЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ, З УРАХУВАННЯМ ПОТЕНЦІЙНОЇ НЕБЕЗПЕКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЛЯ ЗЛОВЖИВАНЬ, ЗАТВЕРДЖЕНІ НАКАЗОМ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ВІД 13 ЖОВТНЯ 2005 РОКУ № 244

Головне управління державної служби України спільно з Національною академією внутрішніх справ розробило та наказом від 13 жовтня 2005 року № 244 затвердило **Методичні рекомендації для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції та Методичні рекомендації для установ і осіб, уповноважених на розроблення документів загальнодержавного рівня щодо регуляції владних повноважень, з урахуванням потенційної небезпеки застосування цих повноважень для зловживань.**

Методичні рекомендації підготовлено з метою надання допомоги керівникам, працівникам кадрових, юридичних служб, особам, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо:
– запобігання проявам корупції в центральних та місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
– здійснення заходів протидії корупції;
– підготовки, прийняття та забезпечення реалізації документів загальнодержавного рівня.

У зазначених методичних рекомендаціях висвітлюються питання щодо:
– здійснення антикорупційного контролю під час прийняття кандидата на державну службу;
– визначення корупційних діянь, інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, та їх видів;
– антикорупційного контролю в процесі реалізації управлінської діяльності у сфері, яка належить до компетенції декількох органів виконавчої влади;
– вжиття передбачених законом заходів у разі порушення державними службовцями етики поведінки, визначеної Законами України "Про державну службу", "Про боротьбу з корупцією", вчинення корупційного злочину;
– усунення причин та умов, що сприяють вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Методичні рекомендації розміщено на офіційному веб-сайті Головдержслужби (www.guds.gov.ua).

ШАНОВНИЙ ПЕРЕДПЛАТНИКУ!

Редакційна колегія журналу "Вісник державної служби України" (далі – Вісник), починаючи з 4-го кварталу 2005 року, започатковує анкетування своїх передплатників. Таке анкетування проводитиметься один раз на рік. Метою цієї акції є вивчення міри задоволеності споживачів якістю послуги, що надається.

З огляду на викладене просимо Вас відповісти на запитання анкети:

1. Зважаючи на те, що Вісник є науковим виданням, яке постановою Президії ВАК України включено до Переліку наукових фахових видань України в галузі науки "державне управління", чи відповідають статті, що публікуються в ньому, вимогам ВАК України до друкованих матеріалів?
(1 – не відповідають, 5 – відповідають)

2. Оцінка міри задоволеності авторів наукових статей оперативністю видання матеріалів?
(5 – дуже задоволений, 4 – задоволений, 3 – частково задоволений, 2 – швидше не задоволений, 1 – зовсім не задоволений)

3. Оцінка міри задоволеності авторів наукових статей якістю редагування матеріалів?
(5 – дуже задоволений, 4 – задоволений, 3 – частково задоволений, 2 – швидше не задоволений, 1 – зовсім не задоволений)

4. Наскільки компетентно, на Вашу думку, викладається той чи інший матеріал?
(1 – не компетентно, 5 – дуже компетентно)

5. Чи потребує змін зміст Вісника? Якщо потребує, то додатково до оцінки зазначте яких саме?
(1 – частково потребує, 5 – зовсім не потребує)

6. Оцінка важливості видання Вісника для Вашої роботи.
(5 – є необхідним для ефективного виконання Вашої роботи, 4 – суттєво впливає на Вашу роботу, 3 – має вплив на Вашу роботу, 2 – має незначний вплив на Вашу роботу, 1 – не впливає на Вашу роботу).

7. Чи відповідає оформлення журналу сучасним вимогам?
(1 – не відповідає, 5 – відповідає)

Заповнену анкету можна надіслати за адресою редакції Вісника: 01034, м. Київ, вул. Прорізна, 15. Можна також заповнити її на офіційному веб-сайті Головдержслужби за адресою: www.guds.gov.ua у розділі: Діяльність ГУДС / Вісник державної служби України.