

2017

ар-1

1 ж. № 2017

Х.е (4укр)л  
075

код екземпляра 676973



Національний університет «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»  
Національна академія правових наук України  
Полтавський юридичний інститут Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»  
Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого  
самоврядування

### ОСОБИСТІТЬ. СУСПІЛЬСТВО. ПРАВО

*Збірник наукових статей та тез наукових повідомлень  
за матеріалами  
Міжнародної науково-практичної  
конференції, присвяченої 10-річчю  
Полтавського юридичного інституту*

м. Полтава 15 березня 2012 року

**З БІБЛІОТЕКИ  
АКАДЕМІКА  
В. Я. ТАЦІЯ**

25790g

Харків  
«Точка»  
2012

### **ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОДИН ІЗ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Сучасна соціально-економічна і політична ситуація в Україні, реформування державної служби відповідно до завдань правової демократичної держави вимагають адекватних змін в її кадровому забезпеченні, формування професійного, високомобільного, орієнтованого на постійний розвиток кадрового корпусу. Зазначимо, що виконання цього завдання за сучасних умов розглядається як основна конкурентна перевага будь-якої організації, яка прагне посилити свої позиції, досягти високих результатів та визнання. Для розвитку державної служби це положення має стратегічне значення, враховуючи той факт, що в Україні взятий курс на побудову професійної, стабільної, політично нейтральної та підзвітної суспільству державної служби.

Ефективне функціонування державної служби значною мірою залежить від компетентності її керівного складу, його готовності та здатності своєчасно реагувати на всі виклики сьогодення, встановлювати чіткі цілі і пріоритети, забезпечувати їх виконання виключно на засадах законності та професіоналізму. Підкреслимо також значення сформованих у вищих чиновників лідерських якостей, розвинених організаційних навичок та навичок роботи з людьми. На противагу цьому, негативні прояви в управлінській поведінці керівників порушують надійність роботи органів державного управління, підривають їх авторитет та довіру до них у суспільстві. Практика державного управління, на жаль, не позбавлена подібних прикладів. Це ще раз звертає увагу на гостроту проблеми створення системи добору кадрів на вищі посади державної служби (вищого корпусу державної служби), їх професійного розвитку, оцінки діяльності тощо.

Не можна не погодитись із висновками вітчизняних фахівців щодо того, що «професійне адміністративне лідерство є надзвичайно критичним з погляду забезпечення ефективного впровадження державної політики та надання якісних послуг громадянам. У зв'язку із цим виокремлення та розвиток вищого корпусу державної служби – один із пріоритетних напрямів державної кадрової політики» [1].

Ця теза віддзеркалює сприйняття зазначеної проблеми не тільки в Україні. Протягом останніх десятиріч у багатьох розвинутих країнах світу процесам розвитку вищого корпусу державної служби приділяється особлива увага. Розуміння важливості ролі цієї групи чиновників в управлінні державними справами призвело до формування спеціального інституту – служби вищих державних службовців, головною метою якого є підвищення професіоналізму вищих державних службовців, їх внеску у проведення адміністративних реформ, досягнення високої ефективності державного апарату. Такі служби існують у США, Німеччині, Великобританії, Канаді, Бельгії, Нідерландах, Франції, Новій Зеландії та інших країнах [2, с.5].

За свідченням дослідників, у більшості країн вищі адміністративні кадри мають особливі умови вступу, оцінки виконання й проходження служби, які не поширюються на інших державних цивільних службовців. Зрозуміло, що кожна країна самостійно визначає свої підходи до роботи у цій сфері, враховуючи національну специфіку, традиції та пріоритети. У той же час загальним є те, що вищі адміністративні кадри фактично утворюють особливу кадрову систему, яка займає проміжне місце між політичними керівниками та іншими державними службовцями, що працюють в органах виконавчої влади. З одного боку, вищі адміністративні кадри допомагають керівникам відомств управляти міністерствами та іншими органами виконавчої влади, а з іншого – представляють інститут державної служби, забезпечують безперервність та спадкоємність діяльності державного апарату, виводячи його на скільки це можливо з-під контролю міністрів та політичних партій.

Підкреслюючи важливість проблеми формування та забезпечення дієвості вищого корпусу державних службовців, його значення для здійснення реформ державного управління у відповідності до цілей і принципів належного управління, вважаємо за необхідне звернути увагу на той факт, що ще у 1996 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію 50/225 «Державне управління і розвиток». У ній, зокрема, йшлося і про те, що держави – члени ООН мають вжити заходів задля оновлення своєї державної служби, вдосконалюючи її професіоналізм, підвищуючи етичні стандарти та зміцнюючи інститути державного управління. У тій самій резолюції Генеральна Асамблея визнала важливу роль заходів і програм ООН у сфері державного управління та розвитку і закликала підвищувати їх ефективність та координованість [3]. У подальшому Генеральна Асамблея неодноразово проводила огляд розвитку подій у сфері державного управління на своїх сесіях (див., наприклад, резолюції 53/201, 56/213, 57/277, 58/231, 59/55, 60/34).

У 2001 р. на 56-й сесії Генеральної Асамблеї у доповіді Генерального секретаря була зроблена оцінка здійснення резолюції 50/225 за п'ять років, що минули з дня її прийняття (A/56/127-E/2001/101). Метою доповіді було розгляд існуючих тенденцій та оцінка досягнутого прогресу та проблем, з якими стикалися уряди при реалізації резолюції 50/225. У доповіді поряд з іншим зазначалося, що нова ситуація у світі вимагає підвищення рівня координації, транспарентності, взаємодії та підзвітності у державному секторі і підготовки керівників вищої ланки, здатних здійснювати ефективну діяльність у змінених умовах. Особливий акцент зроблений на необхідності розробки концепції «сильної» стратегічної держави, при цьому підкреслювалась роль керівництва, розширення його можливостей, особистого прикладу, мотивації тощо, необхідність підвищення уваги до питань його професіоналізму [4].

Безумовне значення з точки зору питання, що розглядається, має доповідь Генерального Секретаря на 60-й сесії Генеральної Асамблеї про прогрес, якого досягли держави-члени у справі активізації державного управління за попередніх десять років, а також уроки, які вони винесли, та пріоритети на майбутнє (A/60/114). Аналіз ходу реформ державного управління у 40 державах-членах надав можливість представити у доповіді глобальні, а не

вузько національні перспективи активізації державного управління. Визначалося, що сучасний світ не можна задовольнити тільки «здатною до діяльності» державою; він вимагає, щоб держава була швидкореагуючою, підзвітною, транспарентною та високоетичною. Як «передовий рубіж» держави від систем державного управління все більшою мірою вимагається демонстрація найбільш високих професійних та моральних стандартів. У зв'язку з цим актуалізується проблема лідерства у державному управлінні, визнається перетворююча та організуюча роль лідерів державного управління в процесі його активізації. Наголошується на тому, що активізація системи державного управління поряд з іншими зусиллями (бо активізація має комплексний характер) потребує набору, навчання, розстановки та мотивації персоналу, здатного управляти новими процесами [5]. Зрозуміло, що наведеними доповідями Генерального секретаря не обмежується увага з боку ООН до питань реформування державного управління та визначення проблем, пріоритетів та умов такого реформування. Ці питання отримали розвиток і на подальших сесіях Генеральної Асамблеї.

Базового значення вищенаведені положення мають і для активізації системи державного управління в Україні, оновлення державної служби, формування та становлення вищого корпусу державної служби. Щодо останнього, то відзначимо схвалення Указом Президента України від 01.02.2012 р. Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки, у якій однією з основних цілей реалізації державної кадрової політики визначено підготовку та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [6].

У той же час у цьому напрямку в Україні робляться лише початкові кроки. Цим зумовлене і те, що на законодавчому рівні поняття вищого корпусу державної служби ще не отримало свого визначення і закріплення, не врегульовано також цілу низку питань, пов'язаних із визначенням посад, що належатимуть до вищого корпусу державної служби, з добором на державну службу та проходженням державної служби, оцінюванням діяльності, професійного навчання тощо.

З метою сприяння професійному розвитку вищих службовців державної служби наказом Головного управління державної служби України від 27.10.2008 р. була створена Школа вищого корпусу державної служби (далі – Школа) як державна установа, що належить до сфери управління Головного управління державної служби (зараз – Національне агентство з питань державної служби України). Відповідно до Положення про Школу її основними завданнями визнано такі: 1) підвищення професійного рівня державних службовців, насамперед тих, які займають посади I та II категорії (вищий корпус державної служби); 2) сприяння формуванню та підтримка лідерства вищого корпусу державної служби у проведенні реформи державної служби та державного управління; 3) забезпечення узагальнення, збереження та передання власного практичного досвіду державного управління між державними службовцями

України, насамперед у межах вищого корпусу державної служби; сприяння формуванню новітньої української адміністративної традиції та національної управлінської еліти, а також деякі інші завдання [7]. У серпні 2010 р. постановою Кабінету Міністрів України була урегульована процедура організації та проведення Школою тренінгів як одного з видів підвищення кваліфікації державних службовців I та II категорії [8].

Важливим кроком з точки зору розвитку вищого корпусу державної служби стало затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2010г. Концепції формування і розвитку вищого корпусу державної служби (розрахована на 2011-2015 роки). Метою Концепції є визначення шляхів та способів реалізації державної політики щодо формування та розвитку вищого корпусу державної служби, що забезпечить поліпшення якості та ефективності державного управління. Очікується, що реалізація Концепції буде сприяти: проведенню єдиної державної політики щодо формування та розвитку вищого корпусу державної служби; удосконаленню законодавства з питань вищого корпусу державної служби; підвищенню ролі керівників органів державної влади як лідерів в управлінні змінами, якості та ефективності роботи органів державної влади та удосконаленню способів прийняття управлінських рішень; поліпшенню управління людськими ресурсами в органах державної влади; формуванню висококваліфікованої управлінської еліти в Україні [8].

17 листопада 2011 р. Верховною Радою України прийнято новий Закон України «Про державну службу» (далі – Закон), яким передбачено зміну правового регулювання сфери державної служби в Україні (набирає чинності з 01.01.2013 р.) Позитивною рисою цього Закону стало подальше відмежування більшості політичних посад від посад державної служби (насамперед, вищого корпусу державної служби, хоча й неповне і неоднозначне вирішення цього питання), запровадження окремої посади керівника державної служби в державному органі та ін. Згідно з ч.2 ст. 8 цього Закону такий керівник наділений широким обсягом повноважень із проведення конкурсу, призначення на посади та звільнення з посад державної служби, присвоєння рангів, підвищення професійної компетентності службовців, забезпечення дотримання ними службової дисципліни. У той же час за межами Закону залишилися питання проходження служби службовцями, назви посад, які можуть бути віднесені до вищого корпусу державної служби, власне як і визначення таких посад, професійного навчання цієї групи державних службовців, оплати їх праці, захисту та інші.

Таким чином, шлях до належного виокремлення вищого корпусу державної служби ще далеко не пройдений. У зв'язку з цим погодимося з міжнародними експертами – учасниками міжнародного круглого столу з обговорення Концепції формування і розвитку вищого корпусу державної служби, які звертали увагу на необхідність впровадження відповідних законодавчих змін, уникаючи фрагментарного підходу до внесення змін в окремі законодавчі акти, який може призвести до великої кількості неузгоджених директив [9].

Вельми корисним може стати на цьому шляху вивчення та опрацювання досвіду зарубіжних країн щодо роботи з вищими державними службовцями. Наприклад, у США за відносно короткий відрізок часу вдалося не тільки створити службу вищих керівників, але й цей інститут отримав як ґрунтовну законодавчу базу, так і відповідне наукове забезпечення. Не менш цікавим є досвід і інших країн.

Завершуючи короткий огляд проблеми ролі та особливостей функціонування вищого корпусу державної служби, зазначимо, що у статті ми намагались показати, в якому напрямку спрямовуються зусилля щодо вирішення цієї проблеми, виявити певні тенденції та суперечності, що супроводжують цей процес, і, відповідно, прокласти шлях до подальших наукових пошуків.

#### Список використаної літератури:

1. ПРООН підтримує обмін досвідом формування та підвищення професіоналізації вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unfpr.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1023-unfpr-supports-exchange-of-experience-in-formation-and-qualification-enhancement-of-senior-civil-service>
2. Добраво В.В. Работа с высшим административным персоналом в США: Монография. – М., 2003. – 106 с.
3. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. Государственное управление и развитие. Официальные отчеты ООН, 50-я сессия (A/50/225), Нью-Йорк, 1 мая 1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014748.pdf>
4. Пятилетняя оценка хода осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи по вопросу о государственном управлении и развитии. Доклад Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты ООН, 56-я сессия (A/56/127), Нью-Йорк, 2 июля 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001607.pdf>
5. Государственное управление и развитие. Доклад Генерального секретаря. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты ООН, 60-я сессия (A/60/114), Нью-Йорк, 12 июля 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021184.pdf>
6. Про утворення Школи вищого корпусу державної служби, забезпечення її державної реєстрації та фінансування у 2008 році: Наказ Головного управління державної служби України № 297 від 27. 10. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art\\_id=160375&cat\\_id=35561&base\\_id=247080](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=160375&cat_id=35561&base_id=247080) (13.03.2011)
7. Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої – другої категорії: Постанова Кабінету Міністрів України № 728 від 25.08.10 // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 65. – Ст. 2243
8. Про схвалення Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби: Розпорядження Кабінету Міністрів України №2113-р від 17.11.2010 р. // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 89. – Ст. 3158
9. ПРООН підтримує обмін досвідом формування та підвищення професіоналізації вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unfpr.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1023-unfpr-supports-exchange-of-experience-in-formation-and-qualification-enhancement-of-senior-civil-service>

*Митрофанов А.М., аспірант кафедри  
філософії, культурології та політології  
Московський гуманітарний університет*

## МНОГОПАРТИЙНИЙ РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Современный российский парламент в ходе социально-политических реформ стал одним из действенных акторов, оказывающих определенное влияние на систему формирования национальной безопасности. Он выступает

как собиратель и выразитель интересов различных социальных групп, политических партий и организаций, образующих гражданское общество, трансформирует эти интересы в государственную волю, обеспечивает формирование современной законодательной базы как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом следует разделить точку зрения политологов Ю.А. Головина, В.И. Буренко, Л.Г. Титовой о том, что Государственная Дума нашла бы большую поддержку среди широких слоев населения, если бы россияне видели бы в ней дискуссионную площадку по острым социально-экономическим вопросам, непосредственно удовлетворяющим их интересы.

Однако, из политической истории российского государства можно однозначно сделать вывод, что парламент должен представлять политическое поле, на котором различные политические силы в результате дискуссий должны вырабатывать компромиссное решение в интересах общества.

Развитие демократических начал в государственном устройстве России особенно активно происходило в начале XIX века, когда Александр I замыслил создание в Российской империи общегосударственного представительного органа. М.М. Сперанским и его соратниками был разработан проект, в котором впервые появились не только названия «Государственный Совет» и «Государственная Дума», но и прописаны их функции. Таким образом, разработанные положения нашли свою реализацию в дальнейшей парламентской практике, естественно в трансформированном варианте.

Основную идею двухпалатного парламента наиболее чётко сформулировал в начале XX века Пётр Струве: «Как первая палата создаёт непосредственную связь всякого избирателя с законодательной властью, так вторая палата является выражением момента многообразия различных частей России. Равновесие этих двух сторон политической жизни страны будет достигнуто организацией двух палат». Эта идея не только не утратила своей значимости, но и обрела новые формы. Эффективность двухпалатной модели парламента проверена временем в крупнейших демократических государствах стран Западной Европы. И в современной политической науке дана оценка эффективности существующему двухпалатному представительному органу власти с учетом недостатков и достоинств.

Процесс создания эффективной системы взаимоотношений обеих палат российского парламента во главе с Президентом РФ, а также с исполнительной и судебной властями продолжается. Следует обратить внимание на то, что в настоящее время нет явного противоборства между вышеуказанными органами вследствие выстраивания вертикали власти. Это отчасти обусловлено деятельностью на политическом поле на протяжении последних десяти лет политической партии «Единая Россия», которая, по сути, является выразителем идей администрации Президента РФ. Данная партия на последних двух парламентских выборах победола своих конкурентов. При этом в работе Государственной Думы 2007-2011 гг. имела парламентское большинство, что позволяло ей лоббировать любые законопроекты.

За последние годы была проделана огромная законодательная работа по созданию правовых основ, способствующих развитию современной рыночной