

29. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки. - Т.: Укрмедкнига, 2001. - 438 с.
30. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. Зайця. - К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2002. - 928 с.
31. Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу та вибір України. - К.: Тасіз, 2001. - 237 с.

*Рецензент: Пірен М.І., д.соціол.н., професор.*

УДК 35.001.73:351.74

**Мазур С.С.,**  
аспірант кафедри державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при  
Президентіві України,  
заступник начальника Служби – начальник відділу  
Управління державної охорони України

## **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*У статті проаналізовано особливості розвитку адміністративної реформи в контексті розвитку і функціонування сфери забезпечення безпеки органів державної влади в Україні.*

*В статье проанализированы особенности развития административной реформы в контексте развития и функционирования сферы обеспечения безопасности органов государственной власти в Украине.*

*The article analyzes the peculiarities of the administrative reform in the context of development and security of the sphere of state power in Ukraine.*

*Постановка проблеми.* У сучасній Україні протягом кількох останніх десятиліть гостро стоїть питання реформ, необхідність проведення яких викликана існуючими суперечностями управлінських систем – залишкової тоталітарної радянської і сучасної несформованої демократичної. Створення незалежної демократичної держави потребує економічних, соціальних, кадрових змін, також постає необхідність вироблення нових ідеологічних підходів, зокрема, для формування позитивного сприйняття суспільством трансформаційних процесів та реформ, які проводяться в нашій країні.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.*

Серед сучасних українських учених питання розвитку адміністративної реформи в контексті розвитку і функціонування сфери забезпечення безпеки органів державної влади в Україні є мало дослідженим на відміну від питання самої адміністративної реформи. До тих, хто працює по даному напрямку можливо віднести

В. Строгого., О. Бодрука., Г. Крючкова., А. Гриценко., В той же час питання теоретичних основ адміністративної реформи є достатньо висвітленими у трудах Н. Нижник., Н. Гончарук., В. Приходько., І. Грицяк., С. Дубенко., В. Вакуленко.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сьогодні потребує консолідованих державно-управлінських рішень врегулювання питань реформування сфери забезпечення безпеки органів державної влади в рамках адміністративної реформи, яка проводиться в Україні.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.*

Аналіз наукової літератури засвідчив відсутність цілісних підходів щодо реформування сфери забезпечення безпеки органів державної влади, а також свідчить про розпорошеність аспектів, підходів, відсутність цілісних концептуальних уявлень питання проведення адміністративної реформи в правоохоронних органах України.

*Мета статті.* Визначити можливі варіанти розвитку адміністративної реформи у сфері забезпечення безпеки органів державної влади в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* Сучасну концепцію національної безпеки визначає тріада соціальних інститутів: безпека особи, безпека суспільства і безпека держави [1]. Орієнтація на соціальні цінності, приводить до того, що вона містить в собі безліч інтересів і акумулює різні заходи відстоювання цих інтересів, а також різні уявлення про загрози особі, суспільству і державі та їх наслідки. Таким чином, відбувся поворот на демократизацію і гуманізацію суспільних відносин в сфері забезпечення національної безпеки, через що висунуті особливі вимоги до соціально-правового регулювання цього напрямку діяльності, який, перш за все, повинен ґрунтуватися на принципі непорушності та невід'ємності прав і свобод людини та громадянина. Реалізація функцій забезпечення національної безпеки є прерогативою суб'єктів її забезпечення та соціально-правових інститутів. Коло суб'єктів забезпечення національної безпеки чітко окреслене, але має деяку динаміку, а форми і методи роботи, що використовуються при цьому, схильні до змін внаслідок впливу особливостей ситуації, що складається, і носить, як правило, державно-владний, примусовий характер. Разом з тим, забезпечення національної безпеки стає завданням не тільки суб'єктів забезпечення національної безпеки, але і інших інституційних суб'єктів політичної системи оновленої України, що представляють соціальну самоорганізацію її суспільства. У зв'язку з цим більшого значення набуває недержавна система забезпечення безпеки, в основу якої покладений принцип рівноваги державних і суспільних інтересів, що забезпечує вільний доступ суспільства до державних структур, що здійснюють правоохоронну діяльність в сфері безпеки та належний контроль за цією діяльністю з боку суспільства, виходячи з ціннісних орієнтацій та законів [2].

Відповідно до Конституції України [3], Стратегії національної безпеки України [4] модель національної безпеки повинна враховувати державну та недержавну складові. Саме баланс цих складових багато в чому визначає рівень демократизації суспільства. Однак декларативна рівність форм власності та високий рівень корупції в органах влади роблять сучасну національну безпеку дуже схожою на радянську модель, у якій поняття державної та громадської безпеки ототожнювалися.

До 1991 року держава мала монопольне право на забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства. Цими функціями були наділені: міністерство оборони, внутрішніх справ, КДБ та інші силові відомства.

З набуттям незалежності в Україні почали з'являтися перші недержавні структури безпеки різних організаційно-правових форм: охоронні фірми, служби безпеки банків, страхових компаній тощо, чия діяльність в умовах кримінального рекету 90-х років забезпечувала в основному фізичну складову безпеки [5]. У цей період практично не існувало повноцінного правового поля їх діяльності, не було координації між ними та державними правоохоронними органами. Більш того, МВС України розглядало недержавні структури безпеки виключно як охоронні, не визнаючи того, що поняття «охорона» і «безпека» аж ніяк не тотожні. Сьогодні до суб'єктів недержавної безпеки, які працюють на ринку послуг, відносяться: охоронні, охоронно-пожежні і технічні підприємства, комерційні служби безпеки банків, страхових та інших компаній.

Нині цей багатоплановий сектор послуг з безпеки продовжує розвиватися неконтрольовано і хаотично, оскільки, як і раніше, відсутнє його правове забезпечення [6]. До того ж йдеться не тільки про специфічні закони (про охоронну, детективну діяльність тощо) і навіть не про закони щодо захисту особистості і підприємництва, а й про нормативно-правові акти, які визначають економічну безпеку країни [7].

Найскладнішими формами в системі удосконалення державного управління виступає саме соціальне управління як свідомий, системний, організований вплив на всі сфери суспільного життя з метою їх упорядкування, вдосконалення і збереження стійкості та цілісності соціальних структур, ефективності впливу на домінуючу галузь забезпечення виробництва інноваційним змістом, формами та ефективним використанням за умов мобільної соціалізації індивіда. Найбільш цілісний зміст модернізації всіх суспільних явищ і процесів проаналізував американський соціолог С. Хантінгтон, який виокремив її головні характеристики, ознаки, зокрема: радикальна зміна всіх структур, систем, інститутів суспільства і людського життя; комплексне охоплення сфер суспільства; системність; глобальність; послідовність та ступенчатість розвитку тощо [8].

У процесі управління постає проблема вибору, яка характеризується певними мотиваційними чинниками. Ступінь їх знання та досвідне володіння є ознакою кваліфікації управлінця. Серед найбільш суттєвих управлінських проблем та ситуацій, що потребують звернення до факторів

вибору, можна віднести: проблему прийняття рішення; ціле покладання; організацію управлінської діяльності; розробку організаційних структур, урахування аналітичної та політичної доцільності рішень; вимоги до управлінської інформації; забезпечення визначеності та доцільності. Удосконалення управлінських структур і прийняття рішень передбачає діалектичну єдність проголошених нормативів, канонів, парадигм з їх чітким впровадженням у реальний процес суспільного життя. Нині дедалі виступає демократизація форм діяльності управлінських структур на їх різних рівнях, «поверхах» з передбачуваними ефективними соціальними наслідками [9].

Зміст адміністративної реформи має полягати в комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. Наприкінці 2010 року в Україні Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» розпочато адміністративну реформу.

Отто фон Бісмарк колись зазначив: «З поганими законами та хорошими чиновниками можливо управляти країною. Але якщо чиновники погані, то не допоможуть і найкращі закони». Тому незалежно від проведення чи відсутності реформ, процес реформування повинен здійснюватись поступово, цілеспрямовано, і що найголовніше – постійно. Саме тому орієнтація на інтелект, компетентність, професіоналізм – пріоритетні напрями удосконалення державної служби в сучасних умовах [10].

Успішне проведення адміністративної реформи в Україні, потребує здійснення низки результативних кроків у напрямі розвитку державного управління, визначальним чинником якого має бути підвищення рівня та покращання умов життя громадян. Головні цілі адміністративної реформи можливо узагальнити у формі такого переліку: формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, розвиток у суспільстві освіти, науки, культури тощо; створення соціальних та адміністративно-правових регуляторів; створення та впровадження організаційних, правових, економічних та інших механізмів розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства; досягнення гармонійного, збалансованого та взаємопов'язаного розвитку органів місцевого самоврядування; децентралізація адміністративних послуг; поліпшення ефективності публічного адміністрування; надання якісних послуг суспільству, громадянам, міському та сільському населенню; відновлення виробництва; відтворення управління сільським господарством; прозорість у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та розвиток демократії [11].

Перша організаційна модель здійснення адміністративної реформи в Україні була сформована на базі державної комісії з адміністративної реформи, яка успішно розробила Концепцію адміністративної реформи, схваленої Указом Президента України від 22.07.1998 року №822 [12].

Наступна модель містила дві робочі групи з проведення реформи: центральних органів виконавчої влади і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби. Радикальні зміни організаційної моделі відбулися на початку 2005 року, коли було введено спеціальну посаду віце-прем'єр міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. Було створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. У 2008 році замість цієї Ради був створений дорадчий орган – Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на чолі з Президентом України. На різних етапах адміністративної реформи в Україні до позитивних рис організаційних моделей можна віднести наявність спеціальних консультативно-дорадчих органів, проте спостерігалась неузгодженість дій. Для організаційного забезпечення політичного діалогу з усього комплексу питань реформування всіх галузей суспільного життя необхідно розробити стратегію адміністративної реформи, одним із елементів якої стане розвиток публічної служби. Проведення реформування на територіальному рівні потребує формування спеціальних координаційних структур. Президент України, ураховуючи масштаб перетворень і вітчизняні традиції, відіграє інтегруючу роль у державному управлінні [13].

До введення в дію Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року система виконавчої влади нараховувала 112 структур (62 центральні органи влади і 50 урядових органів державного управління).

Відповідно до вищезазначеного Указу на даний час відбувається упорядкування функцій та чітке розмежування повноважень усіх центральних органів виконавчої влади – усі ці заходи сприятимуть підвищенню ефективності роботи органів виконавчої влади та дадуть змогу проводити політику не на збільшення чисельності та дублювання функцій органами держави, а на якісний результат у роботі.

Організаційна структура державного управління – це компонент державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їхній персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяє та спрямовує суспільство на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління [14].

Якщо зробити акцент на процесі реформування як на демократичному процесі, необхідно зазначити, що виокремлення в цьому процесі специфіки процедур вироблення та прийняття рішень має велике значення для розбудови держави та можливого впровадження публічного управління. Але процедури прийняття рішень в Україні все ще залишаються закритими, що суперечить вимогам демократичного управління. Управління в суспільному контексті – це цілеспрямований

вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей з метою досягнення ними бажаного результату. Розвиток суспільства, окремих його сфер є неможливим без встановлення та реалізації певного набору законів, правил, норм, алгоритмів його поведінки загалом і його складових зокрема [15].

Отже, життя не стоїть на місці, а державні інституції не залишаються з тими самими функціями та повноваженнями, які вони закріпили за собою з початку їх утворення. Все постійно змінюється, удосконалюється, головне щоб зміни, які відбуваються в процесі реформування, не впливали на зниження якості життя громадян та суспільства в цілому. Демократичні процеси і зміни в державному управлінні повинні стати умовою процвітання і добробуту українського народу та створити дійсно незалежне та економічно і політично міцне громадянське суспільство [16].

Відповідно до частини другої статті 120 Конституції України з урахуванням положень Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 року № 279-VI Верховною Радою України прийнято Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” від 10.04.2011, №3166-IV [17]. Цим Законом визначено правовий статус, завдання, повноваження та особливості роботи міністерств та міністрів, перших заступників і заступників міністра, а також правовий статус та повноваження інших центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до його норм, які законодавчо закріплені в пункті 2 статті 16, визначено, що: «Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.».

Сфера забезпечення безпеки органів державної влади є однією з складових адміністративної реформи.

З органів, які уповноважені на забезпечення безпеки органів державної влади України та увійшли до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади віднесені Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Такі органи, як Управління державної охорони України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади не увійшли.

Сьогодні ми є свідками того, що безпекою органів державної влади займається значна кількість як державних органів так і недержавних.

Відсутність єдиного органу, який здійснює діяльність з забезпечення безпеки органів та установ щодо яких здійснюється така діяльність, а відповідно і відсутність єдиного органу управління впливає на такий рівень безпеки.

Враховуючи, що проведення адміністративної реформи може торкнутися і сфери забезпечення безпеки органів державної влади,

можливо лише передбачати за яким варіантом буде відбуватись така реформа.

З одного погляду, такий розвиток можливий з урахуванням норм Розділу VI Конституції України «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». У такому разі доцільним було б утворення єдиного центрального органу виконавчої влади з забезпечення безпеки органів державної влади (Служба, агентство), діяльність якого повинна спрямовуватись та координуватись Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра згідно із законодавством. Відповідно саме такий шлях потребуватиме як законодавчих змін, так і організаційних.

З іншого погляду, такий розвиток можливий з урахуванням норм статті 17 Конституції України, відповідно до якої забезпечення державної безпеки покладається на правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначається законом. Відповідно до даної норми може бути утворений також єдиний орган з забезпечення безпеки органів державної влади (орган виконавчої влади), але не центральний орган виконавчої влади.

Третім варіантом може бути залишення існуючої «системи» забезпечення безпеки органів державної влади, можливо з її удосконаленням. Тоді залишається під питанням, яким саме?

*Висновки.* Приймаючи до уваги те, що:

– в системі зовнішньополітичної діяльності забезпечення безпеки Міністерства закордонних справ України здійснює Управління державної охорони України, безпеку дипломатичних представництв на території України здійснюють Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, безпеку закордонних дипломатичних представництв України здійснює Державна прикордонна служба України. Фактично, безпосередньою діяльністю з забезпечення безпеки у цій системі займається три органи;

– в судовій системі Управління державної охорони України забезпечує безпеку Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України; безпеку апеляційних та місцевих судів забезпечує міліція;

– забезпечення безпеки ряду інших державних установ, у тому числі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації, структурних підрозділів такого конституційного органу як прокуратура (безпеку та охорону самої будівлі Генеральної прокуратури України забезпечує Управління державної охорони України) здійснюють міліція охорони на договірних засадах або охоронні структури як державного так і приватного сектору з надання охоронних послуг;

– все це свідчить про те, що до забезпечення безпеки органів державної влади залучено значну кількість суб'єктів як державного сектору безпеки так і приватного.

З метою організації даної діяльності та можливо зосередження її в сфері одного органу, питання забезпечення безпеки органів державної влади, як складової державної безпеки можуть стати питаннями адміністративної реформи.

#### *Перспективи подальших розвідок.*

Питання забезпечення безпеки органів державної влади є питаннями адміністративної реформи, а відповідно можливо скоро стануть і питаннями її реалізації в цій сфері, а тому розглянуті варіанти її проведення стануть актуальними і за одним з них буде проведено відповідні реформаційні заходи.

#### *Використані джерела інформації:*

1. Про основи національної безпеки України: Закон України // Урядовий кур'єр . 2003. – 30 липня.
2. Р.В. Мошинський Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю // Київ 2011. Національна академія державного управління при Президентові України.
3. Конституція України // відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30.
4. Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12 лютого 2007 року -№105/2007.
5. Крутов В.В. Становлення та розвиток недержавної системи безпеки підприємництва в Україні / К: Фенікс, 2008. – 420 с.
6. Липкан В.А. Національна безпека України: навч. пос. / К.: Кондор, 2008. -552 с.
7. О.С. Дічек Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю // Київ 2011. Національна академія державного управління при Президентові України.
8. Карпова Ю.А. Инновации, интеллект, образование. М.: Изд. МГУЛ, 1998. – 380 с.
9. І.Ф. Надольний Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю // Київ 2011. Національна академія державного управління при Президентові України.
10. К.А. Шевчук Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю // Київ 2011. Національна академія державного управління при Президентові України.
11. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Г. Гончарук. – Д. : Монолит, 2009. – 384с.
12. Указ Президента України від 22.07.1998 №810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні".
13. Н.М. Стецюк Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю // Київ 2011. Національна академія державного управління при Президентові України.
14. Основи демократії / М.Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій. – Міністерство освіти і науки України, Академія педагогічних наук України, Українсько – Канадський проект «Розбудова демократії», Інститут вищої освіти. Вид. 2-ге, стереотипне. – К. : Вид-во «Ай-Бі», 2004. – 668 с.
15. Рубцов В. Державне управління та державні установи : навч. посіб. / В. Рубцов, Н. Перинська; за ред. Ю.П. Сурміна. – К.: Університет «Україна», 2008. – 440 с.



16. О.С. Зіміна Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю // Київ 2011. Національна академія державного управління при Президентові України.
17. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 10.04.2011, №3166-IV// Голос України, 2011, 04,09.04.2011 №65.

*Рецензент: Рижих В.М., д.держ.упр., професор.*

УДК 35.088.6

**Морозова Н.Г.,**  
аспірант кафедри соціальної  
і гуманітарної політики НАДУ

## **МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ РОБОЧОЇ СИЛИ НА РИНКУ ПРАЦІ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*У статті розкрито перспективи підвищення якості робочої сили, які нерозривно пов'язані із удосконаленням системи підготовки, перепідготовки та підвищення кадрів та займає належне місце в активній політиці зайнятості на державній службі. Розроблено методологічні підходи комплексного вивчення конкурентоспроможності робочої сили та запропоновані критерії оцінки якісних характеристик праці в сфері державної служби.*

*В статье раскрываются перспективы повышения качества рабочей силы, которые неразрывно связаны с совершенствованием системы подготовки, переподготовки и повышения кадров и занимает должное место в активной политике занятости на государственной службе. Разработаны методологические подходы комплексного изучения конкурентоспособности рабочей силы и предложены критерии оценки качественных характеристик труда в сфере государственной службы.*

*The article describes the prospects for raising the quality of the workforce, they are inextricably linked with the improvement of the system of training and refresher training, and takes its rightful place in the active policy of employment in public service. Methodological approaches comprehensive study of the competitiveness of the labor force and proposes criteria for assessing the qualitative characteristics of labor in the public service.*

**Постановка проблеми.** Сучасні тенденції в соціальній та інших сферах життя країни привели до суттєвих змін у змісті функцій і завдань, які виконуються, необхідності пошуку нового управлінського інструментарію і більш досконалих механізмів управління. Це потребує посиленої уваги до управління трансформаційними процесами в суспільстві, що обумовлює високі вимоги до ефективної діяльності державних службовців. Проблема дієвого державного, регіонального управління потребує від державних службовців усіх рівнів підвищення якості виконання власних і делегованих повноважень, високої фаховості, вищої самоактивності й адаптованості до викликів зовнішнього та внутрішнього середовищ і створення умов сталості й інноваційності розвитку керованими системами і процесами.