

## Удосконалення нормативно-правової бази статистичного забезпечення для потреб соціальної політики за роки незалежності України

Розглянуто питання розроблення національного законодавства у галузі статистики та соціальної політики, його розвитку, перегляду та вдосконалення за роки незалежності України з метою створення та організації функціонування ефективної нормативно-правової бази статистичного забезпечення для потреб державної соціальної політики.

**Ключові слова:** соціальна політика, напрями соціальної політики, статистичне законодавство, нормативно-правове регулювання, компоненти статистичного законодавства, державна політика в галузі статистики.

Становлення та розвиток України як суверенної держави є найбільш знаковими подіями в її новітній історії. У Конституції України 1996 року (стаття 1, 3) нашу державу визначено як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову, при цьому найвищою соціальною цінністю визнано людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку [1].

Отже, розвиток держави та суспільства у цьому напрямі вимагає посиленої уваги на державному рівні до проблем людського розвитку та формування ефективної національної соціальної політики, що, у свою чергу, не може не впливати на діяльність органів державної статистики, оскільки останні, відповідно до Закону України "Про державну статистику", є основним виробником офіційної статистичної інформації та покликані задовольняти запити та потреби органів державної влади та місцевого самоврядування у необхідній інформації [2].

Водночас, як зазначає О. Осауленко [3, с. 11], завдання забезпечення користувачів надійними й об'єктивними статистичними даними вимагає створення такої інформаційної системи, яка б повністю задовольняла потреби користувачів, була гнучкою щодо стрімких змін і послідовно відстежувала їх тенденції та вплив на загальну ситуацію. Все це зумовлює необхідність перегляду та адаптації до сучасних умов підходів до проведення державних статистичних спостережень, що, у свою чергу, передбачає створення та забезпечення функціонування ефективної законодавчої бази у галузі статистики.

Аналіз наукових праць фахівців із досліджуваної проблематики, серед яких особливої уваги заслуговують дисертаційні дослідження таких вітчизняних науковців, як Н. Головач, О. Євсеєнко, К. Захожай, Я. Ішук, І. Калачова, В. Колеснік, Н. Коренева, О. Олексійчук, Л. Пирожков, Л. Ярошенко та ін., свідчить, що у вітчизняній науці державного управління питання нормативно-правового регулювання статистичного забезпечення соціальної політики залишаються недостатньо дослідженими, тому потребують подальшої наукової розробки.

Виходячи з досліджуваної проблеми, слід зауважити, що частина перша статті 85 Конституції України передбачає затвердження Верховною Радою України засад внутрішньої і зовнішньої політики [1]. Соціальна політика, у свою чергу, є однією зі складових внутрішньої політики держави. Хоча, як уже зазначалося, наша країна обрала шлях побудови соціальної держави, до цього часу не вирішено проблему законодавчого визначення змісту поняття "соціальна політика" та її основних напрямів.

Частково зазначені питання розглянуті в Постанові Верховної Ради України від 02.07.1993 р. № 3360-ХІІ "Про основні напрями зовнішньої політики України" [4], у Посланні Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 р. "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки" [5], у Законі України "Про основи національної безпеки України" від 19.07.2003 р. № 964 [6], який визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності, у низці інших законів України, що окреслюють основи соціального захисту, пенсійного забезпечення, засади регулювання праці та зайнятості, освіти, культури й охорони здоров'я, використання природних ресурсів та екологічної безпеки тощо.

У 2000 році Указом Президента України були схвалені "Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року", пріоритетними серед яких визнано такі [7]:

1. Забезпечення розвитку народонаселення (демографічна політика; формування державної політики стосовно сім'ї, жінок, дітей і молоді; створення сприятливих житлових та соціально-побутових умов).

2. Удосконалення трудових відносин (розвиток ринку праці та зайнятість населення; регулювання міграційних процесів; політика щодо доходів населення та вдосконалення оплати праці; охорона праці та безпечна життєдіяльність; захист трудових прав громадян; розвиток соціального партнерства).

3. Реформування системи соціального забезпечення (реформування системи соціального страхування; реформування у сфері пенсійного забезпечення; реформування системи соціальної допомоги, розвиток адресної допомоги; реформування системи соціального обслуговування; удосконалення системи соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці; соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; соціальна підтримка громадян, звільнених у запас або відставку з військової служби, служби в органах внутрішніх справ, установ кримінально-виконавчої системи, членів їх сімей).

4. Захист громадян як споживачів.

5. Гуманітарна сфера (освіта, наука, охорона здоров'я, культура, фізична культура і спорт, відпочинок і туризм, релігія та релігійні організації, етнопонаціональна та мовна політика).

6. Регіональна соціальна політика.

Зауважимо: дотепер в Україні відсутній законодавчий акт, що комплексно визначав би основоположні принципи, за якими має формуватися та реалізовуватися державна політика, спрямована на забезпечення пріоритетних національних інтересів держави, навіть законодавчо не врегульовано питання визначення поняття "соціальна політика".

Б. Ракитський визначає соціальну політику як відносини соціальних груп із приводу збереження і зміни соціального стану населення загалом і класів, що його становлять, прошарків, соціальних, соціально-демографічних, соціально-професійних груп, соціальних спільностей (сім'ї, народи, населення міста, регіону і т. ін.) [8, с. 18]. А. Сіленко вважає, що, з одного боку, соціальна політика – це мистецтво поєднання людських інтересів, інтересів індивідів і держави, різного рівня людських спільнот, груп у сфері соціальних відносин, а з іншого – це система взаємодії державної влади, що постійно оновлюється, недержавних структур, особистості щодо життєзабезпечення та розвитку людини [9, с. 120].

В. Скуратівський та О. Палій стверджують, що "соціальна політика – це система управлінських, регулятивних, саморегулятивних способів та форм діяльності суб'єктів, сукупність принципів, рішень, дій, що знаходять втілення в соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення соціальних потреб, збалансованості соціальних інтересів людини, соціальних груп суспільства, досягнення соціальних цілей, вирішення соціальних завдань, формування соціальних цінностей" [10, с. 12].

Інші визначення, що є у науковій літературі, за сутністю споріднені з наведеними вище. На нашу думку, зміст цього поняття найповніше розкривається через систему заходів і дій, що здійснюються органами державної влади та управління на основі програм соціального розвитку та соціального захисту населення. Так, як зазначає Е. Лібанова,

у теперішній час пріоритетними напрямками соціальної політики мають стати: демографічний розвиток, відтворення трудового потенціалу, збереження та поліпшення здоров'я нації, підтримка національної системи освіти, подолання бідності та соціальної нерівності, забезпечення соціального захисту населення, регулювання міграційних процесів [11].

При цьому розробка заходів соціальної політики має базуватися на системі науково обґрунтованих статистичних показників, які об'єктивно і своєчасно відображають стан суспільства, комплексно характеризують події та явища, що відбуваються в Україні, задовольняючи запити та потреби основних користувачів – суб'єктів державної політики.

Національні органи статистики будь-якої країни здійснюють свою діяльність відповідно до норм чинного законодавства. Зокрема, на законодавчому рівні відповідними нормативно-правовими актами визначено структуру національної статистичної системи, завдання та повноваження центрального статистичного органу. Крім того, законодавчо має бути врегульовано відносини між статистичними установами, респондентами та користувачами даних, визначено обов'язковість надання респондентами первинної статистичної звітності та гарантії захисту конфіденційної інформації, а також встановлено незалежність діяльності статистичного органу від зовнішнього впливу та відповідальність усіх учасників за невиконання обов'язків і гарантії. Тобто ці елементи є загальними нормами статистичного законодавства в усіх країнах. Основною положенням моментом є те, що як тільки закони у галузі статистики підготовлені та оприлюднені, вони безпосередньо впроваджуються у життя і стосуються не тільки статистичного відомства, а також усіх інших відомств, які працюють як у рамках статистичної системи, так і за її межами.

Як зауважує О. Осауленко [12], до основних компонентів сучасного статистичного законодавства належать такі:

- статистична організація має поширювати інформацію без політичного втручання за умови дотримання звичайних професійних стандартів;
- статистична організація повинна систематично поширювати інформацію. При цьому вона може бути зобов'язана готувати і поширювати попередній календар публікацій із відомостями про те, яка інформація з'явиться і коли;
- статистичній організації має бути гарантована незалежність від політичного контролю. Наприклад, законодавством може бути встановлено, що керівник статистичної організації може бути звільнений тільки за визначеними обставинами і тільки за згодою певного зовнішнього органу;
- статистична організація має запровадити регулярне звітування про свою діяльність або пе-

ред статистичною комісією, або перед Урядом чи Парламентом.

Міжнародними організаціями на підставі проведеного аналізу статистичного законодавства та узагальнення його практичного застосування у багатьох країнах розроблені загальні принципи організації статистичної діяльності, а саме [12]:

- підтримання відносин взаємної поваги і довіри з користувачами даних. Зокрема, статистичні організації повинні підтримувати високу довіру до себе і результатів своєї діяльності. Статистична організація повинна бути об'єктивною та вільною від політичного втручання і маніпулювання;
- підтримання відносин взаємної поваги і довіри з респондентами. Статистичні організації повинні забезпечити конфіденційність даних та інформувати респондентів про те, що їхні особисті записи не будуть передані іншим особам;
- підтримання тісного контакту з користувачами і розробниками-аналітиками під час планування статистичних програм;
- поширення даних та метаданих, а також положень статистичної методології;
- можливість для статистичних організацій робити критичні зауваження у зв'язку з помилковою інтерпретацією і некоректним використанням статистичних даних;
- підтримання професійного зростання і навчання персоналу;
- забезпечення проведення наукових досліджень.

В Україні державна політика у галузі статистики спрямована на створення єдиної системи обліку та статистики на всій території та її узгодження з міжнародними стандартами і методологією. Відповідно до чинного законодавства [2], правовою основою державної статистичної діяльності є Конституція України, Закон України “Про державну статистику”, інші закони України та нормативно-правові акти, що регулюють відносини у галузі статистики, інформації, інформатизації, науково-технічної діяльності, стандартизації, а також міжнародні договори України в галузі статистики, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Закон України “Про державну статистику” [2] був прийнятий Верховною Радою України у вересні 1992 року, коли наша держава тільки стала на шлях самостійності. Він відіграв важливу роль у становленні та розвитку статистичної системи молодій незалежній країні. Зокрема, саме цей закон став правовим підґрунтям і передумовою відмови від застарілих підходів до побудови національної статистики, він дозволив перейти на нові організаційні та методологічні засади, що відповідали тогочасним суспільно-політичним і соціально-економічним умовам. Тим самим був зроблений перший крок у напрямі наближення вітчизняної статистики до міжнародних стандартів, надання

їй загальнодержавної ваги, підвищення суспільно-політичного значення статистичної інформації.

З часом правове поле будь-якої держави зазнає змін, а у країнах з перехідною економікою, якою на той час була Україна, воно змінюється кардинально. Зокрема, у 1996 році був прийнятий основний закон нашої держави – Конституція України. Також набули чинності нові законодавчі акти, які безпосередньо чи опосередковано вплинули на умови діяльності органів державної статистики та реалізацію останніми функціональних повноважень. Водночас проголошений Україною курс на євроінтеграцію та інтеграцію до світового співтовариства передбачає впровадження в облік і звітність загальноєвропейських міжнародних стандартів, у тому числі й у галузі статистики, та потребує узгодження національного статистичного законодавства з міжнародними та європейськими нормами. Усе це вимагало подальшого реформування державної статистичної діяльності та створення необхідного правового поля для її розвитку, оскільки Конституція України (стаття 92) встановлює, зокрема, що основи організації державної статистики в країні визначаються виключно законами України [1]. Тобто першочерговими завданнями стали перегляд та вдосконалення статистичного законодавства.

Наступним кроком у цьому напрямі було розроблення протягом 1997–1998 років трьох законопроектів: “Про внесення змін до Закону України “Про державну статистику”, “Про Всеукраїнський перепис населення” та “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення”. Підготовка цих нормативно-правових актів була зумовлена необхідністю приведення чинного законодавства у галузі статистики у відповідність до змін в існуючому правовому полі й у суспільстві в цілому. Зокрема, на порядку денному становлення та розвитку української держави постало питання проведення першого в незалежній Україні перепису населення – наймасштабнішого суцільного статистичного обстеження, що передбачає опитування кожного мешканця країни щодо різноманітних демографічних і соціально-економічних ознак, визначених програмою перепису. Водночас статтею 32 Конституції України [1] визначено, що “... не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”. Враховуючи це положення та з огляду на те, що на той час ні в Україні, ні в інших країнах – колишніх республіках СРСР не існувало відповідних правових норм і механізмів, підготовка законопроекту “Про Всеукраїнський перепис населення” та прийняття відповідного закону мало на меті забезпечення створення необхідної правової передумови для проведення такого суцільного обстеження насе-

лення. Передбачалося законодавчо визначити повноваження органів, які залучаються до відповідних робіт із перепису населення, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів перепису, а також порядок використання отриманих результатів і гарантії щодо збереження та захисту конфіденційної інформації, отриманої в ході опитування. Результатом цієї діяльності став Закон України "Про Всеукраїнський перепис населення", що визначає правові, економічні й організаційні основи підготовки і проведення перепису населення, оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів, регулює відносини суб'єктів перепису населення, визначає їх права, обов'язки та відповідальність, установлює гарантії держави щодо захисту конфіденційної інформації, отриманої у процесі проведення перепису.

У свою чергу, потребував змін і Закон України "Про державну статистику" (в редакції 1992 року), що було викликано не тільки трансформаціями, які відбувалися у країні, але й зміною становища України на міжнародній арені. Зокрема, 16 червня 1994 року у Люксембурзі було підписано Угоду про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною, що 1 березня 1998 року була ратифікована Верховною Радою України і набула чинності. Статтею 51 зазначеної угоди декларується, що важливою передумовою для зміцнення економічних зв'язків є зближення законодавства України із законодавством Європейського Співтовариства. Крім того, стаття 77 визначає напрями співробітництва між ЄС та Україною в галузі статистики та передбачає, що це співробітництво має на меті розвиток ефективної статистичної системи, яка забезпечувала б надійний статистичний матеріал, необхідний для підтримки та моніторингу процесу економічних реформ в Україні. Зауважимо, що ці статті тісно пов'язані між собою, оскільки створення ефективної статистичної системи в Україні можливо лише за умов наявності адекватної законодавчої бази у галузі статистики.

Таким чином, у рамках процесу створення сучасної статистичної системи, діяльність якої має не тільки задовольнити сучасні потреби усіх користувачів, але й відповідати вимогам європейських та міжнародних стандартів, Державний комітет статистики України розробив нову редакцію Закону України "Про державну статистику", що був прийнятий Верховною Радою та набрав чинності 1 січня 2001 року. Слід зазначити, що цей Закон принципово відрізняється від попереднього як за змістом, так і за формою викладення: наведено низку нових статей, норми яких раніше не мали свого законодавчого відображення; інші статті

відредаговані та мають необхідні доповнення або уточнення; більш детально викладено механізм подання статистичних даних, встановлено гарантії щодо захисту конфіденційності отриманої інформації, визначено порядок та умови доступу до неї користувачів.

Окрім цього, з метою врегулювання питань, пов'язаних зі встановленням адміністративної відповідальності юридичних і фізичних осіб за недотримання порядку подання або використання статистичних даних, Держкомстат ініціював розроблення проекту Закону України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення" [14]. Це було спричинено тим, що з розвитком ринкових економічних відносин значно збільшилася кількість суб'єктів підприємницької діяльності, які мають звітувати органам державної статистики про результати своєї діяльності. Водночас при цьому значно погіршується звітна дисципліна, особливо це стосується суб'єктів малого бізнесу. Тобто цей закон спрямований безпосередньо на врегулювання ситуації щодо забезпечення своєчасності, повноти та достовірності статистичної інформації.

Прийняття пакету цих законів забезпечило створення базових правових і організаційних передумов для підвищення ролі статистики у здійсненні реформ в економічній та соціальній сферах, переходу національної системи обліку і статистики на міжнародні стандарти, розбудови такої національної статистичної системи, продукт якої максимально задовольнятиме потреби користувачів в умовах стрімких соціально-ринкових перетворень.

Отже, Держкомстат провів складну, ґрунтовну роботу у напрямі розроблення та вдосконалення статистичного законодавства для забезпечення відповідності офіційної статистики міжнародним і європейським стандартам, а також задоволення потреб користувачів статистичної інформації, у т. ч. у сфері державної політики. Водночас із моменту останніх змін, які були внесені до основних законодавчих актів у галузі статистики, минуло 10 років. За цей час у нашій країні відбулося багато кардинальних змін як в економіці, так і в соціальній сфері. Усе це потребує подальшого розвитку статистичної системи з огляду на нові вимоги до статистичного забезпечення, що висувуються органами державної влади та суспільством, для більш повного задоволення їхніх інформаційних потреб, у т. ч. у напрямі розроблення та реалізації соціальної політики, а це, у свою чергу, передбачає подальше вдосконалення статистичного законодавства.

### Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
2. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну статистику” від 13.07.2000 р. № 1922–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
3. Осауленко О. Г. Національне законодавство у галузі статистики / О. Г. Осауленко // Удосконалення законодавства України у галузі статистики / підгот. Ю. М. Остапчук. — К. : ІВЦ Держкомстату України, 2002. — С. 11–16.
4. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями зовнішньої політики України” від 02.07.1993 р. № 3360–XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
5. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” від 30.04.2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
6. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.07.2003 р. № 964–IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
7. Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року ; схвалені Указом Президента України від 24.05.2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
8. Социальная политика : [учеб. / ред. Н. А. Волгин, А. Э. Котляр, Б. В. Ракитский]. — М. : РАГС, 2003. — 548 с.
9. Сіленко А. Соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. — 2003. — № 1. — С. 118–128.
10. Скуратівський В. А. Основи соціальної політики : [навч. посіб.] / Скуратівський В. А., Палій О. М. — К. : МАУП, 2002. — 200 с.
11. Лібанова Е. М. Стратегічні пріоритети соціальної політики України на початку ХХІ століття / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. — 2008. — № 1 (9). — С. 9–22.
12. Осауленко О. Г. Національна статистична система: стратегічне планування, методологія та організація : [моногр.] / Осауленко О. Г. — К. : ДП “Інформ.-аналіт. агентство”, 2008. — 415 с.
13. Закон України “Про Всеукраїнський перепис населення” від 19.10.2000 р. № 2058–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.
14. Закон України “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення” від 13.07.2000 р. № 1929–III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/> — Назва з титул. екрана.

УДК 35.082.4

**Г. Ю. Герман,**  
аспірантка,  
НАДУ при Президентіві України

### Правове забезпечення кар’єри на державній службі

Проаналізовано чинне законодавство щодо кар’єрного зростання державних службовців в Україні. Сформульовано пропозиції щодо його удосконалення.

**Ключові слова:** *правове забезпечення, державна служба, кар’єра державного службовця, кадрова політика, резерв кадрів.*

Державотворчі процеси, що відбуваються в Україні, зумовлені демократизацією суспільного життя. При цьому акценти переносяться з адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на забезпечення і гарантування прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави.

Для сучасної держави характерними є різноманітність завдань і розгалуженість функцій, від професійного й точного здійснення яких залежить існування суспільно-політичної системи у цілому. Тому до структури держави повинна входити така складова, як професійний корпус службовців, ор-

ганізація й діяльність якого регламентується нормами права. Очевидно, що в цьому випадку мова йде про державно-правовий інститут державної служби, важливим компонентом якого є норми права, що регулюють питання кар’єрного зростання державних службовців, які забезпечують реалізацію основних завдань і функцій держави, надання управлінських послуг. Інакше кажучи, державна служба має забезпечити розумно організоване, демократичне, правове та результативне державне управління шляхом професіоналізації корпусу державних службовців [1, с. 41].

До системи нормативно-правових актів, які містять норми права, що регулюють питання кар’єрного зростання державних службовців, на-