

# **КОМПЕТЕНТНА ТА ПРОФЕСІЙНА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Кулик В.О.  
Голова відділу національної безпеки  
Національного інституту проблем  
міжнародної безпеки Ради Національної  
Безпеки і Оборони України,  
Директор Центру вивчення  
громадянського суспільства

Лютий 2009 р.

Ця доповідь покликана дослідити можливості покращення ефективності державного управління в Україні за рахунок створення, а також реформування вже існуючої системи державної служби. Матеріал, викладений у роботі має на меті розкрити поточний стан державного управління (конфліктні сторони та недоліки системи), а також запропонувати моделі вирішення проблемних питань та нові підходи до формування компетентної та професійної державної служби, як чинника ефективного управління в Україні.

Ця стаття складається зі вступу, та двох основних частин. У першій частині наводиться характеристика правового оформлення інституту державної служби в Україні, а також розкривається специфіка держслужби як публічно-правових відносин, дається поточна оцінка ситуації щодо відкритості та професійності державної служби. Друга частина містить попередні висновки та пропозиції щодо можливих підходів до реформування держслужби та взаємодії представників державного апарату з громадськістю в питаннях спільного вироблення політики.

## **ВСТУП**

### ***А. Методологія та джерела дослідження***

Перша частина статті презентує пояснення автором існуючої ситуації на основі огляду інформації з опублікованих наукових робіт, книжок, матеріалів конференцій, інших загальнодоступних джерел, з відповідними бібліографічними посиланнями; незалежного аналізу інформації з документів, аналізу даних наукових досліджень, повідомлень засобів масової інформації.

### ***В. Державна служба в Україні. Коротка загальна характеристика.***

Сучасна держава характеризується багатоманітністю завдань і функцій, від професійного і чіткого здійснення яких залежить існування всієї політичної системи. Весь світовий досвід і стан суспільних відносин, навіть у державах сталої демократії, свідчить, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися без організуючого впливу держави і встановлення нею певних регулятивних та інституційних меж. Цим і обумовлюється необхідність кваліфікованого і потужного державного апарату.

Ефективна діяльність держави, результати виконання нею своїх економічних і соціально-правових функцій визначаються, насамперед, системою і структурою створених органів в усіх гілках державної влади, ієрархічністю структури, і в кінцевому рахунку – службовцями держави, якісним складом кадрового потенціалу<sup>1</sup>.

Необхідною передумовою цілеспрямованого, послідовного і стійкого здійснення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність є існування особливого спеціалізованого апарату. Якісні характеристики управління значною мірою визначаються рівнем знань, умінь і навичок персоналу управління – людей, безпосередньо задіяних у процесах формування і реалізації управляючих впливів.

В умовах демократично організованого суспільства, з його невпинним і гострим зіткненням різноорієнтованих групових інтересів, неминучою є й зміна панівних еліт, зумовлена ступенем їхньої спроможності забезпечити адекватне суспільним очікуванням здійснення державної влади. Відсутність юридично закріпленої монополії на це здійснення – неодмінний атрибут демократичного політичного режиму. Однак управління, як специфічний прояв трудової активності людей, понесло б непоправні втрати у випадку періодичної і майже повної зміни працівників: воно перестало б бути належним чином професійним. Це негативно позначилося б на ставленні широкого загалу до панівної еліти. Тому з поступовим розвитком демократичних засад життєдіяльності суспільства виявилася

---

<sup>1</sup> Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні. – К.: Ін Юре, 1999. – С. 87

необхідність компромісу між виборністю носіїв державної влади і належним здійсненням останньої<sup>2</sup>.

До того ж утвердження представницької демократії і падіння різного роду обмежень виборчого права зумовили стрімке розширення електорату, яке у часі збіглося з усе більш істотним втручанням держави у вирішення соціальних проблем суспільства. Усе це зумовило швидке виокремлення професійної і деполітизованої державної служби в Україні, покликаної реалізувати стратегічні завдання, поставлені носіями політичної влади, які одержали цю владу від народу на демократичних виборах. На відміну від служби державі, як невід'ємного атрибуту існування останньої за всіх часів, сучасна державна служба в Україні значною мірою є як продуктом трансформації держави в демократичну, правову і соціальну, так і необхідним інституційним чинником її існування саме з такими якостями.

Ще на початку ХХ століття М. Коркунов, професор юридичного факультету Санкт-Петербурзького Імператорського університету, вловивши тодішні новітні світові тенденції в розвитку державної служби, визначив її «як особливе публічно-правове відношення службовця до держави, засноване на підпорядкуванні, яке змістовно включає обов'язкову діяльність, здійснювану від імені держави і спрямовану на реалізацію визначеного завдання державної діяльності»<sup>3</sup>.

Державна служба стала важливим чинником стабілізації управління в Україні, постаючи потужним і ефективним засобом забезпечення домінування державного (загального) інтересу над інтересами локальними і приватними. Професійна державна служба виступає і чинником раціоналізації управління, оскільки залучений до неї персонал використовується тривалий термін. Недарма спроби збільшити серед цього персоналу питому вагу політичних призначенців сприймаються як «безглузда розтрата ресурсів».

Україна – не виключення із правила: утвердження демократичної державності вимагає і наповнення діяльності державної служби високим змістом суспільного служіння. Державна служба має стати дієвим інструментом здійснення

---

<sup>2</sup> Мельниченко В. І. Професійна і деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній Україні // Український соціум. – 2004. – № 3 (5). – С. 61.

<sup>3</sup> Цит за: Мельниченко В. І. Професійна і деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній Україні // Український соціум. – 2004. – № 3 (5). – С. 63.

державної політики України, а не кон'юнктурною інституцією, яка б слугувала інтересам того чи того політичного угруповання в керівництві державою.

Державна служба повинна забезпечувати стабільне управління; вона може відігравати визначену роль у стабілізації соціально-політичного життя, розв'язанні політичних конфліктів, урівноваженні дій різних політичних сил.

Для кращого розуміння західними читачами специфіки ситуації і тенденцій розвитку державної служби в Україні варто навести загальне зауваження українського дослідника В.Якушика стосовно співвідношення реалій держслужби в Україні та Великобританії: "The current conditions in the machinery of government are totally different in Britain and Ukraine. They differ in their historical traditions, predominant ethos (especially in the attitude towards irregularities and inefficiencies, connections with business and political forces), organisational patterns, mechanisms of staff training and recruitment, payment system, transparency and public control, decentralisation and deconcentration in the decision-making process etc. At the moment the British and Ukraine's systems of organisation of the state machinery may be viewed as examples of the opposite extremes on the scale of efficiency of public administration"<sup>4</sup>.

### ***С. Правові засади та принципи державної служби.***

Діяльність Державної служби України регламентується насамперед такими правовими актами:

- Конституція України;
- Закон України «Про державну службу»;
- Положення про Головне управління державної служби України;
- Постанова Кабінету Міністрів України від від 5 липня 2004 р. № 842 «Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Yakushik V. The British Civil Service Reform and Its Importance for Ukraine. // <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/yakushik.pdf>

<sup>5</sup> Офіційний веб-сайт Голодержслужби України (Головного управління державної служби України): <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index>

Згідно з Законом України «Про державну службу», органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Держслужба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

## **РОЗДІЛ I. ОЦІНКА СТУАЦІЇ**

### ***1. Аналіз недоліків правового оформлення інституту державної служби***

В Україні правове оформлення інституту державної служби стало скоріше засобом забезпечення корисливих інтересів бюрократії (передусім – її вищого ешелону), аніж знаряддям примусу останньої до служіння суспільству. Значна частина складових інституту державної служби (розмежування політичних і адміністративних посад, кадровий резерв, конкурсний відбір, кар'єрне зростання, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації кадрів) не забезпечують очікуваних результатів. Тому сьогодні є практична потреба визначення чинників, які б могли реально забезпечити становлення професійної та деполітизованої державної служби як інституту, покликаною стабілізувати державне управління в умовах демократично організованого суспільства.

В Україні діючий Закон «Про державну службу» визначив державну службу як «професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів»<sup>6</sup>. Таке правове оформлення державної служби було значною мірою продиктоване прагненням узаконити існуюче раніше становище, з поправкою на зникнення партпаратної складової номенклатури. Задекларувавши намір розмежувати посади державних службовців і професійних політиків, українське законодавство за межами посад державної

<sup>6</sup> Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст.490. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&print=1>

служби залишило посади глави держави, членів уряду, парламентаріїв, деякі інші. Водночас українське законодавство відокремило посади службовців, які здійснюють функції держави, від тих, котрі подібних функцій не здійснюють. Однак чільною вимогою належності до держслужби стало перебування на посаді в державному органі або його апараті. Тим самим була створена основа для утвердження системи не кар'єрної служби, а посадових призначень. За цих умов формування державної служби, як деполітизованої і професійної, наражається на значні перешкоди. Чинний Закон України «Про державну службу», який був прийнятий ще в 1993 р., не відповідає реальному стану речей досить давно<sup>7</sup>.

Передусім це стосується професійності, оскільки її забезпечення потребує не тільки і не стільки зусиль освітнього характеру, скільки заходів, спрямованих на залучення і закріплення певної частини трудових ресурсів суспільства на державній службі.

Між тим значна частина нинішніх державних службовців дісталася незалежній Україні від недавнього минулого, коли робота в партійно-радянському апараті була престижною як з огляду на суспільний статус, так і на матеріальне забезпечення. Тим часом у процесі соціалізації підростаючих поколінь їхні представники, які володіють більш високою особистою ефективністю, втягуються скоріше в підприємницьку діяльність, аніж приходять на публічну службу. Усе гостріше відчувається необхідність «прискореного формування і відновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних і ініціативних кадрів нової генерації»<sup>8</sup>.

Існує безпосередній зв'язок деполітизації і професіоналізації державної служби. Як справедливо відзначає С. Дубенко, якщо державний службовець буде знати, що його просування по службі обумовлюється не професійною підготовкою, а політичними поглядами, то це призведе до інертності в роботі, тому що результати службової діяльності не будуть узгоджуватися з професіоналізмом<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Шевченко Дмитро: Нові правила державної служби. – 23.10.2007. // <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=123>

<sup>8</sup> Мельниченко В. І. Професійна і деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній Україні // Український соціум. – 2004. – № 3 (5). – С. 65.

<sup>9</sup> Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. – Навч. посіб. / За заг ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка; Кол. авт.: В.Т.Білоус, С.Д.Дубенко, М.Я.Задорожна та ін. – Л.: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – С. 136.

В Україні все більшою мірою усвідомлюється та обставина, що система посадових призначень нездатна забезпечити публічний характер діяльності державних службовців. Помітної гостроти набуває питання: служити справі або особам? Державна служба й особи, зайняті службою, можуть бути орієнтовані на служіння державі, закону, начальнику, що очолює орган. Усі ці три мети служби хоч і тісно пов'язані між собою, але все-таки не складають єдиного цілого.

Чинне законодавство України робить досить помітний ухил в бік особи начальника. Унаслідок цього ймовірним є перетворення держапарату у засіб обслуговування прагнень та запитів швидкоплинних носіїв влади.

Відтак, у сучасних умовах більше уваги приділяється виокремленню специфіки державної служби саме як публічно-правових відносин. Г. Атаманчук відзначає, що «коли йдеться про державну службу, то на увазі маються інші, не приватно-, а публічно-правові відносини, які полягають у тому, що особа в апараті державного управління перебуває на службі не тільки у відповідному державному органі, але й у держави в цілому»<sup>10</sup>.

Ще більш категорично висловила цю думку С. Дубенко: «Державні службовці повинні найматися на роботу не окремим державним органом, а державою в цілому. І служити вони повинні не політичному керівництву даного органу, а тій політиці держави, що приймається і закріплюється в її законах і нормативних актах»<sup>11</sup>.

Не менше труднощів виникає сьогодні з відмежуванням посад державної служби від посад допоміжного персоналу: занадто великим є прагнення до постійного розширення кола перших. Формально віднесення тих чи інших посад до державної служби відповідно до частини третьої ст. 25 Закону України «Про державну службу» покликаний здійснювати Кабінет Міністрів України. Однак уряд не може визначати зміст обов'язків окремого працівника. Керівництво ж будь-якого державного органу буде прагнути до кількісного збільшення посад державної служби, більшої привабливості статусу цих посад для суто технічних працівників. Спроба оцінити існуюче положення за допомогою функціонального обстеження апарату центральних і місцевих органів виконавчої влади у 2000–2001 роках

---

<sup>10</sup> Цит за: Мельниченко В. І. Професійна і деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній Україні // Український соціум. – 2004. – № 3 (5). – С. 69.

<sup>11</sup> Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні. – К.: Ін Юре, 1999. – С. 98.

відчутних результатів, не принесла: гласна постановка завдань та визначення критеріїв не супроводжувалися таким же підведенням підсумків.

До того ж проведення обстеження покликані були забезпечити самі керівники відповідних органів влади. Функціональні обстеження апарату органів виконавчої влади мають здійснюватися за перспективним планом з розрахунку, що в кожному органі воно має проходити принаймні один раз на 10 років. Обстеження має проводитися Голодержслужбою або її територіальними органами із обов'язковим залученням Міністерства фінансів та відповідних відомств.

Слід висловити критичну оцінку існуючої практики, коли добір на державну службу, переміщення і атестація службовців монополізовані керівництвом даного державного органа, що неминуче породжує досить помітний суб'єктивізм в оцінці ділових і моральних якостей працівників. Конкурсний добір здійснюється винятково на визначену вакантну посаду в конкретному державному органі, і до того ж не є єдиною формою заміщення таких посад – з ним конкурують стажування і зарахування до кадрового резерву. Окрім цього, конкурсний добір не поширюється на посади I, II категорій, а також більшість посад III–VI категорій у місцевих органах виконавчої влади, призначення на які відбувається за погодженням.

Унаслідок цього, у можливих і реальних претендентів можуть існувати серйозні сумніви в доцільності власної участі в конкурсі. Тим часом ефективність конкурсного добору як форми кадрової роботи насамперед визначається кількістю і якістю претендентів.

Однак практична реалізація тим чи іншим державним органом функцій держави не може одночасно супроводжуватися наданням права самостійно визначати склад виконавців цих функцій. Зосередження цих функцій у керівників окремих органів може стати джерелом як політизації апарату управління, так і зниження його професійності, орієнтуючись більшою мірою не на ініціативне, кваліфіковане і творче виконання службових обов'язків, а на послух керівництву.

Необхідною умовою деполітизації і професіоналізації державної служби слід вважати більш високий рівень її закритості. На жаль, сьогодні не існує формальних перешкод для припинення державної служби і повернення на неї у будь-який час. У свою чергу, держава в будь-який момент може відмовитися від послуг своїх



службовців, і в умовах перманентних реорганізацій управлінської структури регулярно це робить. Тим самим фактично втрачається сам сенс існування цього інституту. Відкритість державної служби негативно впливає і на підвищення професіоналізму працівників. Тільки змістовна сторона освітньо-професійних програм навчальних центрів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, нездатна забезпечити належну їх професіоналізацію без закріплення підготовлених кадрів саме в сфері державного управління.

## ***2. Гіперінфляція законотворчості. Чи реально встановити конструктивний взаємозв'язок між владою та громадськістю?***

Проте, робота по реформі державної служби повинна вестися не тільки в напрямку структурування системи управління, а й в напрямку запровадження норм публічного вироблення політики. Тобто, безпосередньої взаємодії між державними органами (державними службовцями), неурядовими громадськими організаціями (НУО) та громадянами в питанні законотворчості.

Україна вже тривалий час одержує у великих обсягах міжнародну допомогу для розроблення нових демократичних законів на підтримку кожного аспекту реформ. Проте, законодавча робота перетворилася на найбільш популярну й прибуткову сферу професійної діяльності. Зусилля як донорів, так і всіх конкурентних груп інтересів було зосереджено безпосередньо на кінцевому політичному інструменті – законодавстві.

Оскільки жодна група не була достатньо сильною для того, щоб наполягти на власному варіанті цілого закону, тексти законодавчих документів стали ареною політичної боротьби, суперечачи один одному та навіть самим собі. Як наслідок, країна постала перед гіперінфляцією законотворчості, усі зацікавлені сторони загрузли в дедалі більшій кількості вочевидь несумісних проектів і законів.

Фактично не відбувався процес публічного вироблення політики: не було зіставлено альтернатив політики, так само як ані політики, ані громадськість не одержали консультацій щодо порівняльних наслідків того чи іншого рішення. Не було оприлюднено, хто відповідатиме за ці наслідки, кожна партія просто намагається проштовхнути свій варіант безпосередньо в статтю закону.

Кінцевий інструмент політики – законодавство – було розроблено до прийняття політики як такої. У цій боротьбі кожна зацікавлена сторона – і ті, хто обстоюють реформи, і ті, хто захищають інтереси корпорацій, – сподівалися перемогти решту просто пробігши прямою дорогою до фінішу швидше за інших. Сьогодні всі почуваються ошуканими. Недооцінена взаємозалежність участі громадськості й незалежного вироблення політики<sup>12</sup>.

Ще однією важливою сферою донорської допомоги Україні була розбудова демократії, спрямована передусім на підтримку неурядових організацій. НДО вчили шукати фінансування, об'єднуватися, створюючи спілки, захищати свої інтереси та пропагувати свої погляди. За донорської підтримки було проведено безліч семінарів, конференцій, круглих столів, присвячених ролі громадянського суспільства в розбудові демократії. Було виплекано цілу армію активістів, свідомих важливості власної ролі в цьому процесі. При постійному представництві Світового банку в Україні створено консультативний комітет НДО.

Проте, відмінність між НДО й незалежними аналітичними центрами повсякчас наголошували, й основним критерієм цього розрізнення була відстороненість від питань політики. В уявленні донорів демократію було розчленовано, а проекти технічної допомоги не передбачали участі громадськості у виробленні політичних рішень, ізолювавши її від цього процесу. Одна група проектів забезпечувала уряд готовими рекомендаціями з наріжних політичних питань (які уряд однозначно не міг перетравити), інша група утримувала громадськість подалі від обговорення політики, просто не підтримуючи тих, хто працював у сфері аналізу політики, створюючи натомість стерильне «громадянське суспільство», яке не має нічого спільного з політикою.

Навичок ефективного вироблення публічної політики позбавлені не лише уряди пострадянських держав: громадськість так само не вміє впливати на прийняття рішень і стежити за їх виконанням. Проте Україна – не перша держава, яка постала перед необхідністю створити суспільні демократичні інструменти. Аналіз здобутків, втрат, наслідків, опитування громадськості про якість надання державних послуг, громадські слухання з бюджетних питань не треба вигадувати заново. Роль незалежних аналітичних центрів, не можна переоцінити: по суті, без

---

<sup>12</sup> Кампанії з публічної політики – вирішальний чинник реформ. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 24/03/2003. – № 182. – С. 2.

цих інструментів публічної політики не було б ніякої демократії. Вони структурують арену політичної боротьби, організовуючи її в чітку й послідовну систему політичних позицій та їхніх наслідків, залишаючи осторонь сферу політики як важливу, проте таку, що майже не піддається управлінню.

Оскільки в Україні досі немає організованого обговорення публічної політики, люди говорять лише про особисті якості окремих політиків та їхні взаємини. Реформи залишаються «на задвірках» політичного життя. Активісти від демократії обговорюють та відстоюють права людини, водночас залишаючи без змін економічні й соціальні засади, приміром, якість державних послуг або розважливості і практичності в управлінні державним бюджетом.

### ***3. Участь громадськості в оцінці роботи державних органів. Міф чи реальність?***

Проте норми, які дозволяють громадськості приймати участь в оцінці роботи державних органів вже існують. Хоча їх дієвість ще потрібно довести. Так, 5 листопада 2008 року Уряд своєю постановою № 976 ухвалив «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Це означає що організації громадянського суспільства отримали реальну процедуру, за якою можуть провести оцінку ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади, а також процедуру врахування органами отриманих результатів експертизи. Ухвалений «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» є результатом складного тривалого діалогу влади і громадськості. Ще в 2005 році Президент України своїм указом № 1276 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» доручив Кабінету Міністрів України розробити й ухвалити порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування<sup>13</sup>.

Варто зазначити, що з 91 органів виконавчої влади 59 погодили порядок без зауважень. Однак 19 органів висловили зауваження або не погодили, 11 органів не визначилися зі своєю позицією. Це означає що переважна частина органів

---

<sup>13</sup> Лациба М. Уряд запровадив громадську експертизу своєї діяльності. // Бюлетень «Громадянське суспільство». – 12/2008. – № 5 (7).

виконавчої влади (близько 65 %) підтримують ідею запровадження громадської експертизи та запропоновані процедури її реалізації.

24 жовтня 2008 року відбулося засідання урядового комітету з питань гуманітарної політики, на якому більшістю голосів було підтримано проект Порядку хоча й вилучено згадку про експертизу діяльності посадових осіб. Головними опонентами ухвалення постанови виступили Головне управління з питань державної служби і Міністерство фінансів.

Міністерство фінансів виступало проти створення електронного реєстру даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Голодержслужба хотіла ж бачити власний варіант проведення громадської експертизи, який, наприклад, обмежував право проведення громадської експертизи лише в другому півріччі кожного року.

Однак завдяки активній позиції присутніх громадських діячів Порядок було підтримано, і після певного доопрацювання ухвалено урядом 5 листопада 2008 року.

Загалом, громадська експертиза дає можливість провести оцінку ефективності діяльності певного органу виконавчої влади або якоїсь посадової особи, оцінити виконання державної програми або витрачання бюджетних коштів, оцінити якість надання адміністративних послуг або виконання законодавства.

Тепер органи виконавчої влади зобов'язані сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи, розглядати висновки експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати своє рішення.

Більше того, за словами експерта Українського незалежного центру політичних досліджень М. Лациби, орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути експертні пропозиції на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. В разі, якщо колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий термін за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. Тобто

запроваджена прозора й відкрита процедура розгляду висновків і ухвалення рішення на рівні керівництва відповідного органу влади<sup>14</sup>.

## **РОЗДІЛ II. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ**

### ***1. Централізований підхід до формування державної служби. Питання ефективності чи необхідності?***

Розгляд державної служби як публічно-правових відносин у практичній площині потребує передусім істотної її централізації. Централізований підхід забезпечує значну послідовність у розвитку багатьох кадрових функцій, таких як набір кандидатів, тестування, кваліфікаційні критерії і системи оплати і дає можливість владним структурам розвивати довгострокове кадрове прогнозування і планування. Тоді як децентралізований підхід, щоб бути ефективним, потребує високого рівня інформації і координації. Тому для країн, де немає розвиненої державної служби на нижніх рівнях управління, саме централізований підхід до управління кадрами розглядається як найкращий.

Засобами централізації постають не тільки і не стільки встановлення відносин підпорядкованості між тими чи іншими посадовцями, але й врегулювання відповідних правовідносин переважно нормами закону, а не підзаконних актів, а також кодифікація цих норм. Необхідно забезпечити єдність державної служби. Реальний стан справ відображає оцінка Начальника Головного управління державної служби України Г. Лелікова, який стверджував, що в Україні державна служба постає сукупністю багатьох державних служб, відносини між якими мають «не субординаційний, а координаційний характер»<sup>15</sup>.

### ***2. Уніфікація посад та кадрових переміщень. Мета реформи чи засіб деполітизації державної служби?***

Для перетворення реально існуючого конгломерату в цілісний організм реалізації державної волі необхідно уніфікувати підходи до окреслення кола посад,

---

<sup>14</sup> Лациба М. Уряд запровадив громадську експертизу своєї діяльності. // Бюлетень «Громадянське суспільство». – 12/2008. – № 5 (7).

<sup>15</sup> Леліков Г. Державна служба України: концепція побудови і функціонування. // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. ([http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BDC8B018B6FC1573BD6B4EC2764EB7AC?art\\_id=37458&cat\\_id=37402](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BDC8B018B6FC1573BD6B4EC2764EB7AC?art_id=37458&cat_id=37402))

віднесених до державної служби. Україн важливо на практиці розмежувати, з одного боку, посади державних службовців і професійних політиків. Тільки в цьому випадку можна забезпечити реальну деполітизацію державної служби, уберегти вищий ешелон керівників від залучення до політичної боротьби з усіма небажаними наслідками. З іншого боку, необхідно відокремити посади службовців, що здійснюють функції держави і перебувають з останньою в особливих публічно-правових відносинах, і посади службовців, що подібних функцій не здійснюють. Це – межа висунення особливих вимог до професійності державних службовців. Однак існуючі сьогодні засоби, як правові, так і організаційні не забезпечують належного виокремлення відповідних посад.

Практика кадрових переміщень дає чимало прикладів, коли вищі посади державної служби явно ставали предметом закулісного політичного торгу. Тому, законом необхідно встановити певну квоту осіб, які можуть призначатися на посади I (орієнтовно – 10%) і II (відповідно, 20%) категорій посад держслужби, не перебуваючи останні п'ять років перед призначенням на державній службі (на адміністративних посадах). Призначення на посади I, II категорій має здійснюватися за погодженням особисто з начальником Голодержслужби, III – його заступниками, IV і V в місцевих органах влади – керівниками територіальних органів Голодержслужби. Доцільно розширити коло посад патронатної служби, віднівши до них значну частину посад апаратів глави держави і парламенту. Натомість слід змінити норми законодавства про місцеві адміністрації, які фактично прирівнюють посади заступників голів цих адміністрацій до посад патронатної служби. На всіх посадах кар'єрної служби має діяти загальне правило, передбачене частиною другою ст. 30 Закону України «Про державну службу»: зміна керівника не може супроводжуватися кадровими змінами серед підлеглих<sup>16</sup>.

Централізація держслужби має виявитися у зосередженні функцій добору претендентів на державну службу в спеціально уповноваженому державному органі. Основним інструментом добору на посади III – VII категорій має бути конкурс, який повинен проводитися здебільшого на групу споріднених за кваліфікаційними вимогами посад, а не певну посаду.

---

<sup>16</sup> Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&print=1>

Зарахування до резерву має здійснюватися тільки за результатами та на підставі конкурсного відбору і не протиставлятися йому (як це має місце зараз), а органічно доповнювати. При цьому керівництво органу виконавчої влади також має можливість вибирати з числа претендентів, зарахованих до резерву. Можливим є і встановлення обмежень на конкурсне заміщення певних посад – істотною вадою цієї форми кадрової роботи є те, що заяви подають ті, хто хоче потрапити на державну службу, і далеко не завжди ті, хто там дійсно потрібен.

На Головдержслужбу України та її територіальні органи мають бути також покладені завдання участі у атестації держслужбовців та квазісудові функції. Підвищення статусу Головдержслужби повинно супроводжуватися і покладанням на неї більшої відповідальності за інституційний розвиток держслужби. Доцільно, зокрема, передбачити подання главі державі, парламенту і уряду щорічної доповіді про стан державної служби в Україні і основні тенденції її розвитку.

Тож доцільно ввести практику пожиттєвого найму, що «може забезпечити якісну і надійну роботу державних службовців».

Безстроковість зарахування на державну службу має супроводжуватися встановленням спеціальних її станів: активна служба, довготермінове відрядження, перебування у довготерміновій відпустці, виведення за штат. Більша закритість служби має створювати стимули для кар'єрного зростання і підвищення відповідальності державних службовців. Існуюча система категорій і рангів не відповідає стандартам кар'єрної служби, оскільки 95 % посад припадає на V – VII категорії, тоді як на I–III – тільки 1,5 %<sup>17</sup>.

Однак і за такого співвідношення посад, попадання на вищі щаблі державної служби ускладнюється реальною альтернативністю адміністративній кар'єрі кар'єри політичної. Перебування в оточенні відомого політика, тим більше – представницький мандат значно більше сприяють кар'єрному зростанню аніж багаторічна сумлінна робота в органах виконавчої влади. Тому поряд із вдосконаленням системи категорій посад і рангів державної служби, з метою більшого стимулювання кар'єрного зростання працівників, варто поступово ввести вікові обмеження доступу до державної служби. Зокрема, можливо поетапне зниження граничного віку зарахування на державну службу, для того, щоб

---

<sup>17</sup> Кравчук Л. Адміністративна реформа в Україні: стан і перспективи // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 21.

поступово довести його, принаймні, до 45 років. Наприклад, у Франції граничний вік зарахування на адміністративні посади – 35 років, а 45 – на усі інші<sup>18</sup>.

Загалом деполітизація і професіоналізація державної служби в Україні неможливі без переосмислення її сутності та атрибутивних характеристик і, відповідно, здійснення практичних заходів, спрямованих на досягнення більшої централізації і закритості. Помітне загострення політичного суперництва в Україні, спроби втягнути держапарат у виборчі процеси видаються достатніми стимулами для еволюції вже в найближчому майбутньому як провідних політичних сил, так і українського суспільства в цілому, до розуміння важливості реального виведення державної служби за межі політичного протистояння і забезпечення її належної компетентності та професійності.

### ***3. Реформування держслужби відповідно до європейських принципів.***

Професійна державна служба – це європейське майбутнє України. Проте, на цей момент можна говорити про нагальну необхідність реформування та вироблення нових підходів до створення компетентного та професійного інституту державної служби. Процеси реформування державної служби виключно важливі для підвищення ефективності державного управління. Саме тому вони розглядаються як важлива складова адміністративної реформи в Україні<sup>19</sup>.

Необхідно реформувати державну службу, щоб положення закону про держслужбу відповідали основним європейським принципам та нормам, зокрема щодо:

- встановлення чіткої інституційної межі між політичними діячами і державними службовцями;
- запровадження відкритого конкурсу на всі посади державних службовців;
- встановлення нових основних принципів оплати праці та пенсійного забезпечення державних службовців, які дозволять подолати сьогодишню дискримінацію і непрозорість;

---

<sup>18</sup> Мельниченко В. І. Професійна і деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній Україні // Український соціум. – 2004. – № 3 (5). – С. 68.

<sup>19</sup> Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні. – К.: Ін Юре, 1999. – С. 90.



- визначення конкретних механізмів, які створять стимули для омолодження державної служби;
- побудови дисциплінарної системи для забезпечення реальної відповідальності чиновників.

Нові вимоги до державної служби, викликані в умовах поглиблення демократизації українського суспільства, спричинені зміною ролі держави, яка поруч із єдиним колись державним інтересом, тепер повинна враховувати інтереси бізнесу, різних суспільних груп та простих громадян. Чинний Закон України «Про державну службу» 1993 року заклав міцний фундамент для створення інституту державної служби, однак сьогодні не здатний забезпечити нову якість державної служби, якої вимагає суспільство.

Необхідний новий закон про державну службу, що ґрунтуватиметься на сучасному розумінні професіоналізму державних службовців, що полягає у об'єктивності, справедливості та неупередженості при підготовці політичних та прийнятті адміністративних рішень при застосуванні закону, незалежності професійної позиції державного службовця від впливу політичного чи приватного інтересу, а також його непідкупності<sup>20</sup>. Ставлячи перед державними службовцями високі вимоги професійної честі та дисципліни, відданого служіння інтересам суспільства та букві закону, держава повинна забезпечити достойну мотивацію та належне ставлення до державних службовців. Необхідно гарантувати кожному державному службовцю соціальний захист його особи та правовий захист його професійної позиції, можливості для самореалізації та розвитку кар'єри, достойну оплату праці та справедливе пенсійне забезпечення. Незалежно від того, де працює державний службовець, не має бути жодної персональної, відомчої чи територіальної дискримінації<sup>21</sup>. Потрібно встановити єдині стандарти професійної діяльності для всього корпусу державної служби та забезпечити рівні можливості для всіх громадян України при вступі на державну службу. Необхідно сприяти омолодженню державної служби через реформування системи обчислення стажу та

---

<sup>20</sup> Звернення учасників міжнародної конференції «Реформа державної служби – розбудова адміністративної спроможності до членства в ЄС» до державних службовців. – Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 2005. – № 12. – С. 2.

<sup>21</sup> Звернення учасників міжнародної конференції «Реформа державної служби – розбудова адміністративної спроможності до членства в ЄС» до державних службовців. – Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 2005. – № 12. – С. 2.

нарахування пенсії, а також через створення можливостей для прискореного кар'єрного зростання для найбільш талановитих та відданих державних службовців. Без прийняття змін до закону про державну службу неможливо буде досягти нової якості державної служби, що відповідає європейським принципам і є стабільною, професійною та політично нейтральною.

Насамперед необхідне розмежування політичних та адміністративних посад, захист державного службовця від впливу, який може спровокувати його незаконні дії, попередження конфлікту інтересів та дисциплінарну відповідальність.

Проте необхідно знайти особливу форму вираження цих принципів. Це може відобразитися, наприклад, у системі управління державною службою. Так, система державної служби може підпорядковуватися Міністерству внутрішніх справ, як, наприклад, у Литві, або Секретаріату Кабінету Міністрів, як у сучасній Латвії, або безпосередньо перебувати у підпорядкуванні прем'єр-міністра чи міністра фінансів, як у деяких інших країнах. Тим не менш, принципи політичної нейтральності, чіткого розмежування політичних та адміністративних посад, визначення межі власне між державною службою та іншими видами публічної служби, є загальними. Що стосується України, то вона, скоріш за все, піде тим же самим шляхом, що і європейські держави, беручи до уваги офіційний зовнішньополітичний курс країни на європейську інтеграцію. Отже, всі норми нового закону повинні відповідати принципам, прийнятим у Європейському Союзі, а форми можуть бути такими, які Україна визначить найбільш ефективними та прийнятними для себе.

Наведемо конкретний приклад. На сьогодні справедлива критика звучить щодо нечіткості розроблення системи класифікації посад. Проте, наскільки відомо з досвіду інших країн, така робота вимагає від декількох місяців до кількох років. Чи є в українського Уряду чи суспільства час чекати перед тим, як почати вводити зміни в державній службі? Відповідь, скоріше за все, буде негативною. Тому, на думку спеціаліста сектору державного управління Світового банку Світлани Проскуровської, необхідно все те, що можливо, запровадити вже сьогодні – наприклад: конкурсний відбір на всі посади, розмежування політичних та адміністративних посад, гарантії захисту державного службовця від впливу, який змушує його порушувати норми службової етики і законодавство. Ці гарантії вже

повинні вступити в дію, а тим часом варто передбачити певний перехідний період, протягом якого розробляти інші норми<sup>22</sup>.

Президент України обрав за орієнтир реформу державного управління, виконуючи взяті на себе передвиборчі зобов'язання, одним з яких є підготовка України до вступу в ЄС. Адміністративна реформа необхідна для економічного розвитку. Невідкладним завданням реформування державного управління є зміна якості діяльності органів державної влади в цілому та поширення притаманних Європейському Союзу цінностей демократії. Одночасно необхідно створювати передумови для забезпечення економічного розвитку, усуваючи непередбачуваність та довільність у діях держави, що негативно впливають на залучення іноземних інвестицій та залучення внутрішнього капіталу в економіку.

Правовими та адміністративними підставами створення сучасної системи державного управління є прийняття трьох ключових законів: «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» та «Про державну службу»<sup>23</sup>.

Метою реформи є створення професійної, політично нейтральної, незаангажованої, об'єктивної, відповідальної перед законом державної служби. Державна служба повинна бути лояльною до Конституції, законів України та легітимного політичного керівництва. Міжнародний досвід свідчить, що економічний розвиток неможливий без професійного та надійного державного управління та державної служби.

Зміни до закону про державну службу повинні відповідати таким стратегічним цілям:

1. Чітке розмежування політичних та адміністративних посад. Сфера регулювання законодавства про державну службу повинна забезпечувати чіткі межі між посадами, призначення на які відбувається політично, та постійними посадами державних службовців, призначення на які відбувається за результатами конкурсу. Класифікація посад також повинна чітко відображати цей поділ.

2. Відбір, призначення та просування державних службовців повинні ґрунтуватися виключно на професійних заслугах та здійснюватися через відкритий

---

<sup>22</sup> Проскурівська С. Україна має обрати власний спосіб рухатися європейським шляхом розвитку державної служби. // Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – № 12. – 2005. – С. 3.

<sup>23</sup> Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 09/07/2005. – № 12. – С. 4.

конкурс, що гарантуватиме публічне, прозоре та справедливе оцінювання кандидатів, а також можливість контролю за дотриманням цих принципів суспільством, незалежними адміністративними та судовими органами.

3. Керівний принцип законності. Управління державною службою повинно керуватися принципом верховенства закону. Усі рішення, що зачіпають легітимні сподівання, права та обов'язки державних службовців, повинні передбачати механізм оскарження у судовому порядку.

4. Права та обов'язки державних службовців повинні бути чітко визначені. Особливо це стосується тих обов'язків, що пов'язані з реалізацією конституційних цінностей об'єктивності, служінням суспільному інтересу та адміністративною прозорістю. Повинно встановлюватися обмеження щодо економічної та політичної діяльності державних службовців (конфлікт інтересів, етичні норми, членство у політичних партіях).

5. Навчання є ключовим елементом забезпечення зміни ментальності та привнесення нових необхідних навичок у діяльність державних службовців. Безперервний професійний розвиток (а не лише освіта) державних службовців є одночасно і правом, і обов'язком державних службовців.

6. Дисциплінарна відповідальність державних службовців означає, що державні службовці відповідальні за свою поведінку, повинні виконувати визначені у законі обов'язки і нести за це конкретну відповідальність.

7. Оцінювання діяльності, що здійснюється регулярно і відповідно до визначених процедур, має сприяти підвищенню відповідальності державних службовців та справедливій винагороді за їх працю.

8. Структура системи оплати праці державних службовців повинна бути чітко та об'єктивно визначена, включаючи основні критерії встановлення індивідуальних зарплат. Фіксована частина заробітної плати (посадовий оклад) повинна становити не менше 80%.

9. Управління державною службою повинно гарантувати єдині стандарти управління людськими ресурсами в державній службі. Потрібен чіткий розподіл повноважень щодо вироблення політики, управління персоналом та контролю за дотриманням законодавства.

10. Професійність досягається за рахунок об'єктивності, справедливості та неупередженості у розробленні політики та прийнятті адміністративних рішень, а також лояльності до держави та її законів. Це вимагає захисту державних службовців від необхідності виконувати незаконні накази керівників<sup>24</sup>.

Ці рекомендації містять ключові елементи, на яких має ґрунтуватися професійна державна служба, що відповідає стандартам Європейського Союзу, до членства в якому прагне Україна.

#### ***4. Фактори підвищення ефективності державної влади.***

Проте реформа можлива лише за умови громадсько-політичного консенсусу. Можна виділити три основні фактори, які дозволять підвищити ефективність державної влади. По-перше, це забезпечення правового захисту державних службовців від політичного впливу. По-друге, зміна способу дій урядової машини шляхом інтенсивного, якісно іншого порівняно з традиційним академічним, навчання, або навіть тренування українських чиновників. І, нарешті, найголовніше – реформування викривлених і непрозорих на сьогодні мотивів і стимулів для вступу на державну службу та створення нових стимулів для молоді.

Необхідно провести розмежування політичних і адміністративних посад. Для цього необхідно запровадити інститут керівника державної служби в органі, який займає у ньому вищу адміністративну посаду. Керівник державної служби в органі:

- здійснює призначення та звільнення усіх державних службовців в органі державної влади;
- відповідає за управління персоналом у цьому органі за єдиним для усього корпусу державної служби порядком, встановленим органом, уповноваженим на проведення державної політики у сфері державної служби;
- забезпечує послідовність і наступність діяльності органу під час зміни політичного керівництва та якнайшвидшого опанування ним усіх справ;
- не може бути звільнений з політичних мотивів.

---

<sup>24</sup> Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 09/07/2005. – № 12. – С. 5.

Необхідно дотримуватися принципу верховенства закону. Забезпечити захист професійної діяльності державного службовця від впливу політичного та приватного інтересу, передбачивши надійні правові механізми, які дадуть можливість кожному державному службовцю професійно і неупереджено виконувати свої обов'язки незалежно від суб'єктивної волі їх керівників або зовнішніх чинників. Найголовнішими з таких механізмів є:

- безпосередня підлеглість керівникові державної служби в органі, а не політичному діячеві;
- незначна частка заробітної плати державного службовця, розмір якої може залежати від волі керівника;
- чіткий порядок дій державного службовця у разі надходження незаконного наказу або вказівки від його керівників та відповідальність за недотримання цього порядку;
- механізм оскарження рішень щодо призначень і звільнень державних службовців усіх категорій.

Необхідно зосередити увагу на професіоналізації державної служби. Запровадити відкритий конкурс на всі посади державної служби, включно з вищими адміністративними посадами; передбачити у законі основні механізми цього конкурсу та запобіжні заходи щодо його уникнення у тій чи іншій формі; встановити право та обов'язок державного службовця навчатися протягом усього періоду кар'єрного зростання.

Також, необхідно законодавчо закріпити відповідальність державних службовців. Встановити дисциплінарну відповідальність за порушення правових та етичних норм. Для цього необхідно визначити для всіх категорій державних службовців:

- перелік дисциплінарних проступків;
- перелік дисциплінарних стягнень;
- порядок дисциплінарного провадження;
- порядок оскарження дисциплінарних рішень<sup>25</sup>.

Необхідно зробити державну службу привабливою. Створити передумови для радикальної зміни мотивації для вступу на державну службу:

---

<sup>25</sup> Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 09/07/2005. – № 12 . – С. 5.

- від прихованих привілеїв до прозорих стимулів з рівним доступом до них для усіх державних службовців. Частка посадового окладу у структурі заробітної плати державних службовців повинна бути не меншою 80-90%;
- пенсія державного службовця повинна бути адекватною його персональному внескові;
- підстави для отримання пенсії державного службовця повинні бути такими, щоб стимулювати до вступу на державну службу не лише людей передпенсійного віку, а й молодь.

### ***5. «Полісі кампейн» – реальний вплив на владу чи лакмусовий папірець?***

Також, необхідно прискорити реформи, запровадивши практику «полісі кампейн», або кампаній з публічної політики. Уряди західних країн часто вдаються до послуг незалежних аналітичних центрів, щоб почути «іншу думку» або щоб ті допомогли їм провести кампанії з публічної політики. Якщо уряд загруз, повторюючи одні й ті самі дії, які або виявляються взагалі невдалими, або не дають очікуваних результатів, дуже корисно використати свіжі сили. Пріоритетні сфери державної політики потребують зовнішніх поштовхів, аби зрушити з мертвої точки<sup>26</sup>.

Повноцінна кампанія з публічної політики складається з трьох основних компонентів: аналізу, консультацій/обміну інформацією, запровадження. Ретельний аналіз нагальних питань політики передбачає оцінку масштабів проблем (соціальних та економічних наслідків для зацікавлених сторін), аналіз варіантів політики та їхніх наслідків, а також аналіз імовірності запровадження тієї чи іншої стратегії: законодавства, інституцій, інфраструктури, навичок, фінансування та відповідності європейським стандартам.

Аналіз законодавства передбачає аналіз наслідків обраної стратегії політики, коли законодавчий проект обов'язково супроводжується пояснювальною запискою. Запровадження передбачає наявність плану управління змінами, за якого планування, координація, моніторинг, оцінювання і звітування становлять цілісну

<sup>26</sup> Кампанії з публічної політики – вирішальний чинник реформ. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 24/03/2003. – № 182. – С. 2.

систему. Це допоможе послідовно розвивати в Україні публічну політику й готувати законопроекти, реалізуючи її засади.

Якщо ми говоримо про необхідність розвитку публічної політики в Україні, саме незалежні аналітичні групи, так звані «мозкові центри», відіграють в цьому процесі дійсно ключову роль. Жоден інший сектор суспільства не має можливостей водночас представити незалежний фаховий аналіз тих чи інших першочергових проблем, винести результати проведених досліджень на загальне обговорення та запропонувати як політикам, так і громаді, ефективні шляхи для їх розв'язання. За останні кілька років українські неурядові аналітичні організації змогли заявити про себе як про важливий компонент у процесі вироблення державної політики практично в усіх можливих напрямках – від лібералізації економіки до розвитку міжнародних відносин. Завдяки налагодженій співпраці з провідними політиками та ЗМІ, вони отримали можливість впливати на формування громадської думки, а отже і сприяти розвитку публічної політики як складової будь-якого демократичного суспільства<sup>27</sup>.

З іншого боку, саме організації громадянської дії, як правило, можуть ефективно представляти інтереси громадськості і проводити кампанії на їхній захист. За останні роки завдяки постійному розвитку ефективного діалогу з владою, бізнесом та громадою, вони досить успішно провели низку лобістських ініціатив, особливо на місцевому та регіональному рівні. І кожен вдалий проект є запорукою нових успіхів, адже саме тоді громадяни починають усвідомлювати свої можливості впливати на дії політиків всіх рівнів – від місцевого до національного – а отже і здійснювати громадський контроль за владою як такою. Саме такі організації представляють «голос народу» і вимагають від можновладців необхідних змін на краще. Але для того, аби примусити чиновників прислухатися до таких вимог, вони не повинні бути голослівними і відверто популістськими. І тут необхідна фахова експертиза, що її можуть надати незалежні аналітичні групи.

Отже, розбудова партнерства між мозковими центрами та організаціями громадянської дії дає надію сподіватися на тривалі зміни в політичному, економічному та соціальному житті держави. Працюючи разом, мозкові центри, організації громадянської дії та інші НУО можуть відігравати унікальну і

---

<sup>27</sup> Проект «Розвиток публічної політики в регіонах». // <http://www.freedomhouse.org.ua>



надзвичайно важливу роль каталізатора демократичних та ринкових перетворень в суспільстві.

Не слід недооцінювати роль «третього сектору» і в захисті прав та свобод громадян від свавілля з боку виконавчої влади. Фактично, створення неурядових організацій (НУО) в Україні є реакцією суспільства на процеси демократизації та виявом його відповідальності за підвищення ефективності державної влади. Недержавні організації намагаються надавати ті послуги, за які раніше несла відповідальність держава. Українські НУО беруть на себе завдання поліпшення громадської поінформованості та посилення відповідальності влади за ухвалення рішень. Місцеві недержавні організації виявилися більше успішними, ніж національні, завдяки своїй доступності та близькості до громадян<sup>28</sup>. У процесі співпраці між НУО та органами місцевого самоврядування зростає довіра громадян до влади. Виявлення громадської ініціативи, через яке громадяни обстоюють свої інтереси, а також активна діяльність місцевих недержавних організацій сприяють налагодженню діалогу між громадянами та органами влади. Такий діалог можливий за умови контролю за якістю надання державних послуг на місцевому рівні, а також вироблення спроможності недержавних організацій залучати громадян до процесу формування політики. Ця спроможність передбачає, зокрема, такі вміння:

- проведення громадських слухань;
- здійснення опитувань щодо якості державних послуг;
- дослідження державної політики за галузями;
- організація тренінгів для журналістів;
- заснування консультативних органів, де державні службовці працюють разом з представниками громадських організацій.

Участь у виробленні політики не можлива без вміння. Тому, основною перешкодою для активізації участі НУО в процесі вироблення державної політики є незнання відповідних процедур та механізмів. Не менше важливими є такі проблеми:

- слабкий інституційний потенціал для участі в процесі ухвалення рішень;

---

<sup>28</sup> Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні. – 13/05/2004. // <http://www.spa.ukma.kiev.ua>

- неефективне управління та низький професійний рівень;
- недостатні навички планування, розробки програм та підготовки бюджетів;
- невміння проводити громадські консультації та обговорення;
- брак досвіду громадського моніторингу та оцінки;
- слабкі аналітичні вміння.

Усі ці навички можна виробити в процесі навчання. Україна потребує технічної допомоги, яка передбачатиме організацію практичного навчання навичок роботи в громадських організаціях. У такому разі НУО матимуть можливість якісно виконувати свої функції в суспільстві.

Діяльність НУО сприяє підвищенню якості державного управління завдяки забезпеченню прозорості та стабільності демократичних перетворень. Тому в Україні важливо приділяти увагу розвиткові «третього сектору», зокрема:

- стимулювати активну участь громадськості у виробленні державної політики;
- забезпечувати контроль громадськості за втіленням політики;
- запроваджувати демократичні норми й цінності через наявні демократичні інституції.

Передумовою розвитку демократії в Україні є посилення спроможності громадян до виконання своїх демократичних обов'язків та покращання їхньої компетентності в цій сфері, а також їх залучення до процесу вироблення державної політики. Без розвитку неурядових організацій виконати це завдання не можливо.

Отже, можна окреслити наступні довгострокові завдання по реформуванню системи взаємодії влади та суспільства:

- Посилення взаємозв'язків між організаціями громадянської дії та мозковими центрами для забезпечення більш активної участі громадянського суспільства в процесі прийняття державних рішень та контролю за діями влади на всіх рівнях.
- Підвищення якості і впливу спільних проектів, спрямованих на просування політичних, економічних та соціальних реформ, які виконуються організаціями громадянської дії та мозковими центрами.

- Підвищення професійного рівня фахівців регіональних аналітичних центрів та груп громадянської дії для забезпечення ефективного впливу як на представництва влади, так і на громадськість в цілому.
- Посилення інституційної та програмної спроможності аналітичних центрів та громадських організацій в Україні, особливо на регіональному та місцевому рівні.
- Вдосконалення системи інформаційного обміну та запозичення провідного досвіду між різними громадськими організаціями, в тому числі між мозковими центрами, організаціями громадянської дії, моніторинговими та іншими групами, які спрямовують свою діяльність на вирішення регіональних та місцевих проблем<sup>29</sup>.

На завершення хотілося б наголосити на необхідності продовжувати роботу з розвитку публічної політики в регіонах. Очевидно, що регіональні аналітичні центри можуть і повинні зробити неоціненний внесок у вирішення широкого кола першорядних проблем. Працюючи пліч-о-пліч з іншими громадськими організаціями, які представляють та захищають інтереси місцевих громад, вони можуть ефективно впливати на рішення влади, визначати пріоритетні напрямки регіонального розвитку, а отже сприяти досягненню відчутних змін на краще вже сьогодні.

Систему влади та всі процедури в ній потрібно зробити більш прозорішими та зрозумілішими для суспільства. Громадянин, який платить податки, на які утримують цю владу, має повне право знати, куди і як витрачають його гроші. Тому, відсутність названої інформації на сьогодні радше традиція, аніж якийсь злий намір. Адже навіть немає таких відповідних законів, що діють у тій же Європі, які зобов'язали б владу бути прозорою<sup>30</sup>.

Загалом, на сьогоднішній день в Україні зростає значення державної служби як основи забезпечення реалізації державної політики в сфері державного управління. Тому, у системі владних стосунків державна служба відіграє важливу роль – виступає одним із головних чинників формування цивілізованої

<sup>29</sup> Проект «Розвиток публічної політики в регіонах». // <http://www.freedomhouse.org.ua>

<sup>30</sup> Мотренко Т. Держслужба має бути деполітизована. – 16.08.2006. // <http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/news/612.html>

державності: реалізуючи волю держави, виражену в рішеннях відповідних гілок влади, впливає на діяльність і поведінку людей та соціальних груп за допомогою правових та організаційних механізмів (авторитету, прав, переконань тощо).

Держслужба виконує також низку соціальних завдань державного управління, таких як: виробництво соціальних послуг; реалізація інтересів, прав і свобод громадян, їхніх груп; вирішення соціальних конфліктів тощо. Ці завдання дозволяють кваліфікувати держслужбу як провідний соціальний інститут.

Отже, держава і суспільство спроможні вирішувати свої завдання лише за умов цілеспрямованої, високопрофесійної, енергійної роботи державного апарату. Тому необхідно розвивати державну службу, зосередити в ній високоморальних людей, відданих своєму народові та вітчизні, професійно підготовлених і компетентних, оснащених новітньою оргтехнікою та методологією, винагорода за працю яких адекватна їхній відповідальній, складній і напруженій діяльності<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Леліков Г. Державна служба України: концепція побудови і функціонування. // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. ([http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BDC8B018B6FC1573BD6B4EC2764EB7AC?art\\_id=37458&cat\\_id=37402](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BDC8B018B6FC1573BD6B4EC2764EB7AC?art_id=37458&cat_id=37402)).

## ДЖЕРЕЛА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254к/96-вр&print=1>).
2. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490. (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&print=1>).
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2007 р. № 1180 «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 664 (664-2008-п) від 23.07.2008). // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1180-2007-п>
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 842 «Про утворення управлінь державної служби Головного управління державної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 457 (457-2006-п) від 05.04.2006) // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=842-2004-&p=1091540719403021>
5. Регламент Головного управління державної служби України та його територіальних органів. Затверджено наказом Головдержслужби України від 26 березня 2008 року № 71 (зі змінами, внесеними наказами Головдержслужби від 11.07.08 № 195, від 11.08.08 № 225, від 26.08.08 № 234 та від 05.09.08 № 244) // [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=139154&cat\\_id=35358](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=139154&cat_id=35358)
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. – Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. – Навч. посіб. / За заг ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка; Кол. авт.: В.Т.Білоус, С.Д.Дубенко, М.Я.Задорожна та ін. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
7. Дубенко С. Д.: Державна служба і державні службовці в Україні. – К.: Ін Юре, 1999. – 244 с.
8. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 24/03/2003. – № 182.
9. Інформаційний бюлетень «Бюрократ». – 09/07/2005. – № 12.

10. Кравчук Л. Адміністративна реформа в Україні: стан і перспективи // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 13-23.
11. Лациба М. Уряд запровадив громадську експертизу своєї діяльності. // Бюлетень «Громадянське суспільство». – 12/2008. – № 5 (7).
12. Леліков Г. Державна служба України: концепція побудови і функціонування. // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. ([http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BDC8B018B6FC1573BD6B4EC2764EB7AC?art\\_id=37458&cat\\_id=37402](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BDC8B018B6FC1573BD6B4EC2764EB7AC?art_id=37458&cat_id=37402)).
13. Мельниченко В. І. Професійна і деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній Україні // Український соціум. – 2004. – № 3 (5). – С. 61-69.
14. Мотренко Т. Держслужба має бути деполітизована – 16.08.2006 // <http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/news/612.html>
15. Офіційний веб-сайт Голодержслужби України (Головного управління державної служби України): <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index>
16. Проект «Розвиток публічної політики в регіонах». // <http://www.freedomhouse.org.ua>
17. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні. 13/05/2004. // <http://www.spa.ukma.kiev.ua>
18. Шевченко Д. Нові правила державної служби – 23.10.2007 // <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=123>
19. Yakushik V. The British Civil Service Reform and Its Importance for Ukraine. // <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/yakushik.pdf>