

УДК 351.9

*М. І. Лахижа,*

д.держ.упр., проф.,

завідувач кафедри державного управління і права ПНТУ ім. Ю. Кондратюка;

*О. І. Черчатий,*

к.держ.упр.,

начальник Управління державної служби ГУДСУ в Полтавській області,

м. Полтава

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЕКТУ «РОЗВИТОК СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ» (2005–2015 РОКИ)**

*Узагальнено досвід реалізації органом влади наукового проекту для розкриття важливості залучення владних структур до вивчення кращого зарубіжного досвіду за напрямками їх діяльності та його поширення і впровадження в Україні. Висвітлено зусилля Головного управління державної служби України та її територіальних підрозділів у вивченні та впровадженні в Україні кращого зарубіжного досвіду реформ у сфері державного управління та державної служби. Реалізовано завдання сприяння посткомуністичній трансформації суспільства шляхом удосконалення відносин держави і громадянського суспільства; зростання поінформованості державних службовців про ЄС та перспективи євроінтеграції України; підвищення ефективності діяльності державної служби шляхом впровадження сучасних методів роботи; сприяння вивченню та впровадженню нових управлінських технологій; підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції.*

**Ключові слова:** науковий проект, публічна адміністрація, державна служба, європеїзація, модернізація, європейська інтеграція.

**Постановка проблеми.** Головне управління державної служби України, яке було створено у 1994 р., мало досить широкі функції, одними з ключових з них було забезпечення спільно з іншими державними органами реалізації загальних напрямів політики у сфері державної служби, координація і контроль за здійсненням заходів щодо підвищення ефективності державної служби та організація навчання і професійної підготовки державних службовців і забезпечення умов для розвитку наукових досліджень з питань державної служби. Ці завдання реалізувалися центральним апаратом Головдержслужби, Центром адаптації державної служби України до стандартів Європейського Союзу, а також територіальними органами Головдержслужби, створеними у 2004-2005 рр. З 1995 р. Головдержслужбою видавався журнал «Вісник державної служби України», який набув статусу фахового у галузі науки «Державне управління».

З 2003 р. до серпня 2011 р. Головдержслужбу очолював д.філос.н., проф. Т. Мотренко, який приклав багато зусиль для організації вивчення та впровадження в Україні кращого зарубіжного досвіду реформ у сфері державного управління та державної служби. З його ініціативи у 2005 р. новоствореним територіальним підрозділам Головдержслужби було запропоновано тематику пілотних проектів, що мало, на наш погляд, велике значення як для становлення цих підрозділів, так і для широкого охоплення актуальної проблематики розвитку державної служби. Важливими були узагальнення та поширення Головдержслужбою кращого досвіду, розгляд найбільш актуальних проблем на засіданнях колегії та публікації у «Віснику державної служби України», Інформаційному бюлетені «Бюрократ» та матеріалах колегій.

Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області у 2005–2015 рр. реалізувало проект «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції». При виборі проекту враховувалися певні напрацювання працівників Управління у вивченні політичних процесів у посткомуністичних країнах, що значно полегшило роботу над проектом, особливо на його першому етапі.

У 2005–2011 рр. практикувалися щоквартальні звіти про результати проведеної роботи та їх впровадження у практику. Проект здійснювався як додаткове завдання паралельно з виконанням основних функцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досвід роботи над проектом у різні роки публікувався у фахових журналах, матеріалах наукових конференцій тощо. Видано кілька узагальнюючих монографій та посібників з досвіду модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн [1–4 та ін.], в т.ч. й розділи в іноземних виданнях [5].

**Метою статті** є узагальнення досвіду реалізації органом влади наукового проекту для розкриття важливості залучення органів влади до вивчення кращого зарубіжного досвіду за напрямками їх діяльності та його поширення і впровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» розпочалася з осені 2005 р. Його тему було визначено з урахуванням пріоритетів діяльності Голодержслужби України – розвиток теоретичних, методичних та практичних можливостей органів державної виконавчої влади у сфері вивчення та адаптації європейського досвіду управлінських процесів, підготовка фахівців з європейської та євроатлантичної інтеграції.

Мета проекту охоплювала кілька напрямів: сприяння посткомуністичній трансформації суспільства шляхом удосконалення відносин держави і громадянського суспільства; зростання поінформованості державних службовців про ЄС та перспективи євроінтеграції України; підвищення ефективності діяльності державної служби шляхом впровадження сучасних методів роботи; сприяння вивченню та впровадженню нових управлінських технологій; підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції.

Надзвичайно важливим етапом роботи стала підготовка плану проекту, який був розрахований на два роки, охоплював шість вузлових напрямів з перспективою виходу на вироблення пропозицій та публікацію матеріалів. У наступному плануванні роботи здійснювалося кожні два роки з урахуванням пріоритетів діяльності Голодержслужби (з 2011 р. – Нацдержслужби України), стану та перспектив інтеграції України тощо. Проте основні напрями реалізації плану залишалися постійними:

1. Організація співпраці із суб'єктами роботи у сфері європейської інтеграції.
2. Аналіз перспектив та інструментарію розвитку спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції.
3. Вивчення та впровадження європейського досвіду і вітчизняних напрацювань у напрямі модернізації державної служби.
4. Використання потенціалу державної служби України для популяризації ідеї євроінтеграції. Проведення наукових конференцій, громадських слухань, семінарів тощо.

5. Узагальнення досвіду роботи над пілотним проектом, вироблення рекомендацій, публікація матеріалів.

На першому етапі реалізації пілотного проекту основна увага концентрувалася на встановленні робочих контактів із вітчизняними та зарубіжними партнерами, аналізі джерел та літератури, підготовці лекційних та методичних матеріалів. Було започатковано проведення в рамках проекту наукової конференції. На другому етапі увага зверталася на поглиблення зв'язків, опрацювання отриманих матеріалів, підготовку публікацій у наукових виданнях та ЗМІ. В обох випадках підсумковим заходом були наукові конференції. Третій етап пілотного проекту пов'язаний насамперед із переходом до практичного втілення набутих знань та досвіду.

Початок роботи над проектом засвідчив, що українським вченими та практиками основна увага зверталася на вивчення досвіду розвинених держав-членів Європейського Союзу. Водночас досвід колишніх соціалістичних держав залишався маловивченим. Тому було прийнято рішення проаналізувати процес модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи з урахуванням доступності документальних матеріалів, публікацій та можливості навчальних і наукових поїздок. Паралельно з досвідом країн-членів Європейського Союзу вивчався досвід Білорусі, Казахстану та Росії, що сприяло кращому розумінню процесів реформ. Суттєвим був мовний фактор, який враховувався при плануванні проекту.

Враховувалася також відсутність централізованого фінансування, тому важливим стало завдання широкого залучення до співпраці зарубіжних вчених та практиків, а також державних органів, громадських інституцій та наукових закладів. Значна увага зверталася на індивідуальну участь у грантових програмах та встановлення наукових зв'язків із зарубіжними колегами.

Управлінням було встановлено робочі контакти з Департаментом цивільної служби Канцелярії Прем'єр-Міністра Республіки Польща. Регулярно отримувалися матеріали та консультації. У 2005–2008 рр. підтримувалися

контакти із Фондом Стефана Баторія (Республіка Польща). У 2005, 2006 та 2008 рр. заступник начальника Управління М. Лахижа під час навчальних поїздок до Республіки Польща в рамках грантових програм відвідав Департамент та Фонд і отримав інформації матеріали, які використовувалися в роботі Управління. Автори проекту вдячні за консультації і матеріали, отримані від професора Г. Іздебського, секретаря Об'єднання польських повітів Р. Борусевича, генерального директора уряду Поморського воєводства Є. Носідлак, працівника Департаменту цивільної служби Канцелярії Прем'єр-міністра Республіки Польща К. Банаша, а також працівників фонду ім. Стефана Баторія Я. Баратинського, В Конончука та інших працівників неурядових організацій.

Встановлено робочі зв'язки Управління із науковцями Республіки Польща, Республіки Болгарія, Республіки Казахстан та Російської Федерації. З 2010 р. підтримуються наукові зв'язки з професором Нового Болгарського університету Н. Арабаджийським, який виступив рецензентом монографії з питань модернізації публічної адміністрації Болгарії. У 2006-2007 рр. проведено роботу по налагодженню контактів із Агентством у справах державної служби Республіки Казахстан та його територіальними підрозділами. Постійною стала співпраця з професором Академії державної служби при Президентові Республіки Казахстан Ш. Єсимовою.

У 2006-2010 р. вивчався російський досвід. Встановлено контакти із Департаментом державної служби Ярославської облдержадміністрації Російської Федерації. У лютому 2008 р. заступник начальника Управління М. Лахижа вивчав досвід діяльності держслужби у м. Ярославль. У 2010 р. начальник Управління О. Черчатий вивчав досвід діяльності Адміністрації губернатора Курської області.

Заступник начальника Управління М. Лахижа брав участь у міжнародній науковій конференції «Державне управління у XXI столітті: традиції та інновації», організованій факультетом державного управління МДУ ім. М. В. Ломоносова. Склалися плідні творчі зв'язки з факультетом державного управління цього університету, зокрема, з проф. В. Кошкідьком.

З 2014 р. за підтримки Інституту трансформації суспільства вивчався досвід реформ в Республіці Словаччина. Встановлено творчі зв'язки з доктором В. Ніжнянським.

Опубліковано статті у фахових виданнях Болгарії, Казахстану та Росії [див. напр.: 6–8]

Вчені з Білорусі, Болгарії, Росії, Казахстану, Польщі та Словаччини брали участь у науково-практичних конференціях, що організовувалися Управлінням спільно з партнерами у Полтаві. Надзвичайно важливим стало розширення наукових та навчальних контактів з українськими колегами.

Управління підтримує зв'язки із Українською асоціацією європейських студій (УАЕС), ставши ініціатором створення на Полтавщині її обласного осередку. Постійними є творчі контакти з НАДУ при Президентіві України та її Дніпропетровським, Львівським, Одеським і Харківським регіональними інститутами. Укладено угоду з кафедрами ХарРІ НАДУ про співпрацю з євроінтеграційних питань та проблем розвитку державної служби.

М. Лахижа був учасником українсько-англійського проекту «Спеціалізована програма з питань європейської інтеграції для підвищення кваліфікації державних службовців України (II–IV категорії)», що реалізувався Головним управлінням державної служби України спільно з Метрополітан-університет (Великобританія).

Управління активно підтримало українсько-польський проект «Чесна інформація про Європейський Союз та НАТО». Підготовлено та опубліковано низку матеріалів для громадян, держслужбовців, посадових осіб місцевого самоврядування. Проведено семінари для держслужбовців області. Підтримано також зусилля Пирятинської районної ради по встановленню зв'язків із органами місцевого самоврядування Польщі. Участь у цих проектах була плідною як з точки зору розширення зв'язків, так і для отримання та опрацювання інформації.

Дослідження досвіду євроінтеграції та модернізації публічної адміністрації в посткомуністичних державах здійснювалося переважно на

основі аналізу електронних ресурсів органів влади та неурядових організацій цих країн та наявних друкованих матеріалів, отриманих під час поїздок чи надісланих зарубіжними колегами.

Важливим було поєднання тематичного підходу до вивчення зарубіжних реформ та підготовка статей з узагальненням конкретного досвіду з концентрацією над підготовкою монографій (впровадження системи управління якістю, 2008 р.), теоретичні аспекти реформ (2009 р.), модернізація публічної адміністрації (Польща, 2012 р.; Болгарія, 2014 р., Словаччина – з 2014 р.). Нагромаджено матеріали для монографії з досвіду реформ в Республіці Казахстан).

Результати аналізу узагальнювалися Управлінням у наукових публікаціях та методичних рекомендаціях для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, у журналі «Вісник державної служби України» за 2005-2010 рр. опубліковано з урахуванням роботи над проектом 8 статей. Представники управління брали активну участь у наукових конференціях.

У рамках проекту Управлінням спільно з партнерами організовано 9 науково-практичних конференцій «Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади». Започаткована Управлінням як Всеукраїнська, конференція з часом набула статусу міжнародної. У 2007-2010 рр. участь у конференціях брали представники Голодержслужби. Матеріали всіх конференцій видано.

Внесено пропозиції Голодержслужбі з питань використання іноземного досвіду при організації Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація», впровадженні системи управління якістю в органах влади, підготовці фахівців з євроінтеграції, забезпечення етики державної служби, протидії корупції (польський та болгарський досвід), організації роботи дисциплінарних комісій (досвід Казахстану) тощо.

Отримані під час роботи над проектом матеріали було використано у підготовці докторської та кандидатської дисертацій у галузі науки «Державне

управління» (теорія та історія; механізми). Управління активно використовувало наукові ресурси для акумулювання та використання досвіду наукових досліджень, надання експертних висновків, організації стажування державних службовців тощо.

Матеріали проекту та досвід його реалізації поширювалися також серед територіальних підрозділів Голодержслужби.

Розроблено програму постійного семінару для державних службовців «Європейська інтеграція України». В обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, який став постійним партнером у реалізації проекту у більшості навчальних груп проводилися лекції з питань євроінтеграції та досвіду роботи органів влади. Матеріали проекту активно використовувалися також при навчанні державних службовців області у магістратурі «Державна служба» ПНТУ ім. Ю. Кондратюка, зокрема, в курсах «Державна служба», «Організація діяльності державного службовця», «Європейська інтеграція», Механізми взаємодії суспільства та влади», «Електронне врядування» тощо.

За результатами проекту Управлінням розроблено Концепцію та проект обласної програми «Сучасна адміністрація» [9]. Окремі напрями програми реалізувалися управлінням спільно із партнерами по пілотному проекту, зокрема, в рамках обласної програми правової освіти населення області.

Матеріали в рамках проекту регулярно публікувалися також у журналі «Полтавський регіон: на пульсі держави», центральних та регіональних газетах та використовувалися у виступах керівництва управління в електронних ЗМІ.

Голодержслужбі направлялися річні звіти по пілотному проекту, а також інформація про цю роботу у загальних звітах управління за рік та півріччя і квартал. Начальник Управління виступав з інформацією про реалізацію пілотного проекту на двох колегіях та кількох нарадах Голодержслужби. У 2008 р. робота була схвалена Начальником Голодержслужби, який дав доручення щодо її цільового фінансування. Проте фінансування не було надано.



У 2009-2015 рр. за ініціативою Головдержслужби робота над проектом продовжувалася Управлінням спільно з Полтавським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій (далі – Центр). Активну участь у реалізації проекту брали облдержадміністрація, обласна рада, Полтавський університет споживчої кооперації України, Громадська організація Полтавський центр соціальних студій. Зі створенням в Полтавському національному технічному університеті ім. Ю. Кондратюка магістратури «Державна служба» та кафедри державного управління і права до проекту було залучено науковців університету, активізувалося стажування при управлінні студентів магістратури.

Вивчено матеріали офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування Польщі та Болгарії. На їх основі підготовлено два розділи до колективної монографії [10], розроблено тематику семінарів для посадових осіб місцевого самоврядування та здійснено її методичне забезпечення з урахування кращого зарубіжного досвіду. Активно здійснювалося методичне забезпечення підготовки та проведення адміністративно-територіальної реформи.

Управління здійснювало консультації щодо проведення в області Дня Європи в Україні, Тижня європейської демократії та інших заходів, які сприяли популяризації ідеї європейської інтеграції України.

**Висновки.** Аналіз реалізації проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції» засвідчує корисність реалізації органами влади наукових проектів, які знаходяться у сфері їх функціональних завдань. Такі проекти можуть здійснюватися за мінімального державного фінансування або навіть без нього з урахуванням можливості залучення до співпраці партнерів з недержавних інституцій та наукових закладів.

Реалізація проекту дозволила вивчити, узагальнити та поширити в Україні досвід реформ в посткомуністичних країнах, показати як кращий досвід, так і недоліки, запропонувати алгоритми реформування публічної адміністрації України. Внесено пропозиції щодо європеїзації державної служби,

впровадження в органах влади системи управління якістю, проведення всеукраїнських конкурсів «Кращий державний службовець» та «Приязна адміністрація», створення обласної програми «Сучасна публічна адміністрація», здійснення функціональних обстежень органів влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, забезпечення підвищення рівня професійної компетентності державних службовців тощо. Опубліковано 4 індивідуальні монографії та розділи у 17 колективних монографіях, 65 статей у фахових виданнях по державному управлінню, 3 посібники та 17 методичних матеріалів для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та близько 100 публікацій у матеріалах конференцій та інших виданнях, що сприяло популяризації ідеї модернізації державної служби України з урахуванням вимог Європейського Союзу та кращого зарубіжного досвіду.

#### Список використаних джерел:

1. *Лахижа М. І.* Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 132 с.
2. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
3. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – 243 с.
4. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 208 с.
5. Публичное управление: методология, теория, практика : [международ. кол. монография]. – Курск : Изд-во Академии госслужбы, 2014. – 266 с.
6. *Черчатый А. И.* Административная реформа и реформирование государственной службы в Украине / А. И. Черчатый // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. – Серия: Социология. – 2012. – Вып. 8 (1). – С. 112–121.
7. *Лахижа Н. И.* Наука государственного управления в Украине: становление, современность, перспективы [Электронный ресурс] / Н. И. Лахижа // Государственное управление. – М. : МГУ, 2012, февраль. – Режим доступа : <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2012/30/Lakhiza.pdf>.
8. *Лахижа Н. И.* Общие черты и типовые проблемы модернизации публичного управления в посткоммунистических странах / Н. Лахижа // Публична адміністрація. Нов български университет. Департамент «Публична адміністрація». – Годишник 2013. – Т. 8.
9. *Черчатый О. І.* Упровадження в Україні кращого іноземного досвіду діяльності органів влади (регіональні аспекти) / О. І. Черчатий // Державне будівництво [Електронне видання]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/5/02.pdf>.

10. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. / за заг. ред. П. Ворони. – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с. – (авторські с. 101–126).

***Lahyza M. I., Cherchaty O. I. Realization of the Project «Possibility Development of Civil Service in the Field of European Integration» (2005-2015).***

The experience of government body's scientific project realization for opening the importance of bringing in authoritative structures to the study of the best foreign practice on the directions of their activity, its distribution and introduction in Ukraine is generalized. The efforts of the Main department of civil service of Ukraine and its territorial subdivisions in the study and implementation of the best international experience of reforms in public administration and public service, the realization of the objectives of promoting post-Communist society transformation through the improvement of relations between the state and civil society; increasing awareness of public servants about the EU and the European integration prospects of Ukraine; improving the efficiency of public services through the introduction of modern methods of work; promoting study and implementation of the new management technologies; training of specialist in the field of European integration are revealed in the article as well.

**Key words:** scientific project, public administration, civil service, Europeanization, modernization, European integration.

***Лажыжа Н. И., Черчатый А. И. Реализация проекта «Развитие способности государственной службы в сфере европейской интеграции» (2014-2015 годы).***

Обобщен опыт реализации органом власти научного проекта для раскрытия важности привлечения властных структур к изучению лучшего зарубежного опыта по направлениям их деятельности и их распространение и внедрение в Украине. Раскрыто усилия Главного управления государственной службы Украины и ее территориальных подразделений по изучению и внедрению в Украине лучшего зарубежного опыта реформ в сфере государственного управления и государственной службы. Реализована задача содействия посткоммунистической трансформации общества путем усовершенствования отношений государства и гражданского общества; усиления осведомленности государственных служащих о ЕС и перспективах евроинтеграции Украины; повышения эффективности деятельности государственной службы путем внедрения современных методов работы; содействия изучению и внедрению новых управленческих технологий; подготовки специалистов в сфере европейской интеграции.

**Ключевые слова:** научный проект, публичная администрация, государственная служба, европеизация, модернизация, европейская интеграция.